



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL

**CAMBIO CLIMÁTICO: DESPLAZAMIENTO
FORZADO Y SU REGULACIÓN A NIVEL
INTERNACIONAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

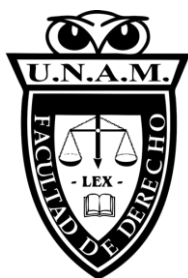
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

ERIN MIREILLE CASTRO CRUZ

ASESOR DE TESIS

MTRO. LEONEL PANTOJA VILLALOBOS



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL
OFICIO FD/SDA/027/2020

Lic. Ivonne Ramírez Wence
Directora General de Administración
Escolar de la UNAM
PRESENTE

La pasante de la Licenciatura en Derecho **Erin Mireille Castro Cruz**, alumna de esta Facultad de Derecho con número de cuenta **312095767**, solicitó la inscripción en este Seminario y registró el Tema intitulado:

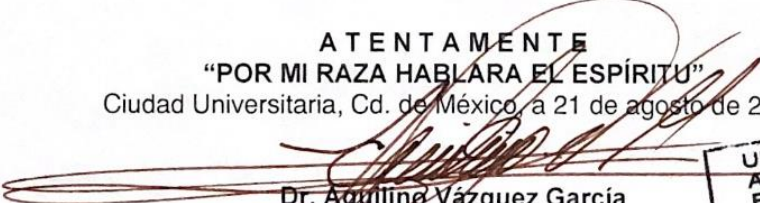
“Cambio climático: Desplazamiento forzado y su regulación a nivel internacional”, la cual fue realizada bajo la dirección y asesoría del Mtro. Leonel Pantoja Villalobos en su calidad de catedrático de esta Facultad de Derecho.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considerando que reúne con los requisitos reglamentarios y metodológicos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Máxima Casa de Estudios.

Apoyado en mi revisión y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor Mtro. Edgar Gabriel Pérez Zaynos, en mi carácter de Director de Seminario, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Sin otro particular, agradezco la atención que se sirva dar a la presente, haciendo propicia la ocasión para enviar un fraternal saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. de México, a 21 de agosto de 2020


Dr. Aquilino Vázquez García
Director del Seminario

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



**SEMINARIO DE
DERECHO AMBIENTAL**

Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

AGRADECIMIENTOS

Para mis padres, Mirella y Adme, por el apoyo y amor incondicional y ser el principal soporte para alcanzar este proyecto. Gracias por estar siempre conmigo cerca y a la distancia. Sin ustedes nunca lo hubiera logrado, los amo.

A mi hermano, Adme, por siempre ser mi mejor cómplice de aventuras y el amor más puro que conozco. Espero darte el mejor ejemplo a seguir, siempre creeré en ti. Te amo.

A mis abuelos, por su cariño incondicional.

A Blitzen, por ser siempre mi rayo de luz en la oscuridad.

Gracias por todo y por tanto familia.

AGRADECIMIENTOS

A la Escuela Nacional Preparatoria No. 6, por abrirme las puertas a la Universidad de la Nación, a mis profesores y amigos que me dieron las mejores experiencias, momentos y enseñanzas. Aprendí que cualquier sueño se puede lograr con amor y dedicación.

A Sarai, Grisel, Kevin, Jorge, Noemí, Mariana, Brenda, Emiliano y Diana por su hermosa amistad y compañía en los mejores momentos y en los más difíciles, por seguir conmigo a lo largo de los años y ser grandes profesionistas.

A mi C.D.P Alfonso, Hiram, Eduardo, Adolfo, Salma, Iván, Luis Daniel y Ángel, por hacer de París la experiencia más inolvidable, por su amistad sincera, las risas, momentos y viajes. Por siempre brindarme su apoyo incondicional en este proyecto.

“If you are lucky enough to have lived in Paris as a young man, then wherever you go for the rest of your life it stays with you, for Paris is a moveable feast”. E. Hemingway

A Iván e Isabel por darme la mejor aventura canadiense y creer en este proyecto desde el principio, su amistad incondicional, su apoyo y admiración en todo momento.

A mis amigos y profesores de la Facultad de Derecho por formarme como profesionista y darme su apoyo en este proceso.

A Samara, Sabrina, Edwin, Maximiliano, Angélica, Astrid, Juan Manuel, Ximena, Rodrigo, Mafer, Naum, Ari, Memo, Ale, Brenda, Kirpal, Geovanny, Mauricio y demás amigos que me brindó la Universidad. Gracias por tantos momentos juntos, risas y proyectos. Por creer en mí y su hermosa amistad.

AGRADECIMIENTOS

A la Facultad de Derecho por formarme como la mejor jurista que puedo ser y brindarme la capacidad y conocimiento para ser crítica y desarrollarme de la mejor forma en esta noble profesión.

A la Cátedra Fernando Solana, Fundación UNAM y Fundación Carlos Slim por su apoyo infinito a la realización de esta obra, en especial al Embajador Walter Astié-Burgos por su conocimiento diplomático e internacional, sus consejos y recomendaciones.

A Jenna Hennebry y Allison Petrozziello, por su apoyo y amor en su profesión que hizo que me interesara en el tema migratorio. Gracias por transmitirme su pasión por lo que hacen y su conocimiento.

A mis profesores de la Facultad, en especial a la Dra. Maricela Moreno Cruz, Dr. Ricardo Ramírez, Dr. Guillermo E. Estrada Adán, Mtra. Claudia Flores Ávila, Lic. Alejandro Torres Estrada, Mtro. Arturo González Jiménez, Dr. Ricardo Franco Guzmán, Lic. Lorena G. Becerril, Mtra. Sol Magaña, Lic. Jorge Mier y Concha y Lic. Luz Hernández Quezada por sus enseñanzas y apoyo incondicional a lo largo de estos 5 años por mi paso en estas aulas. Estaré infinitamente agradecida.

A mi asesor, amigo y profesor, Mtro. Leonel Pantoja Villalobos, por su tiempo, paciencia, acompañamiento y atención que hicieron posible la culminación de mi proyecto de tesis. Muchas gracias.

Al Seminario de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho por su apoyo.

Y sobre todo a la Universidad Nacional Autónoma de México, *mi alma máter*, por abrirme las puertas, por creer en mí y brindarme las mejores experiencias, conocimiento y amistades. Sin todo lo que me diste jamás lo habría logrado. Por abrirme las puertas del mundo y darme las alas para volar, espero algún día poder regresar todo lo que me brindaste, estoy eternamente agradecida.

*“En nosotros reside el anhelo
De alcanzar la verdad y el saber
Nuestras alas presienten el vuelo
De la ciencia, el amor y el deber...
Por mi raza hablará el espíritu”
José Vasconcelos.*

PRÓLOGO

Las personas en contexto de movilidad comúnmente forman grupos en situación de vulnerabilidad. Ante ello, desde el derecho internacional se han configurado regímenes que buscan asegurarles condiciones de vida digna. Fundamentalmente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados constituyen los dos más acabados sistemas de protección en la materia. Cada uno ejerce un papel trascendental al erigir al ser humano como sujeto de derecho internacional.

No obstante, cuando a mediados del siglo XX se empezaban a construir ambos regímenes, los Estados aún no percibían la gravedad del cambio climático, y sus repercusiones en el desarrollo de la población. Fue hasta el año de 1972, mediante la Declaración de Estocolmo, cuando Naciones Unidas puso plena atención sobre este tema, al fijar por primera vez la relación entre el ser humano y el medio ambiente. A partir de aquel año se fue generando un intenso debate que poco a poco delineó una problemática de inmensa envergadura en la actualidad: la protección del migrante por motivos climáticos.

En ese sentido, Erin Castro pone este tema sobre la mesa, para recordarnos la deuda que la comunidad internacional tiene respecto de estas personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares por afectaciones en el medio ambiente, ya sean progresivas o repentinas (como los desastres naturales), y para las que no se han articulado con la suficiente propiedad los mecanismos que mejor atiendan a sus problemas, brindando una respuesta integral y duradera.

Así, la autora desarrolla diversas temáticas que deben ser tomadas en cuenta para alcanzar tal objetivo. Por mencionar algunas, nos deja claro que el cambio climático y la migración se ha visto, ante todo, como un desafío político, que sin embargo debe ser resuelto a partir de una visión protectora de los derechos de las personas afectadas. Asimismo, Erin nos invita a pensar en soluciones que apliquen transversalmente las mejores prácticas desde los derechos humanos, la protección de los refugiados y el derecho ambiental.

Es precisamente debido a lo anterior, que se aborda el importante papel del derecho internacional ante la migración por cambio climático, pues toda solución duradera sólo podrá darse cuando los países dejen de ver al contexto internacional como un lugar de promesas vacías y buenas intenciones, para empezar a reconocerlo como el escenario de obligaciones internacionales a ser implementada

de forma conjunta. Por ello retoma los principales Tratados e instrumentos internacionales en la materia, que constituyen la prueba irrefutable de una tendencia a juridificar una respuesta sólida a la problemática ambiental.

Las conclusiones a las que llega la autora son realistas en cuanto a la preocupante situación que impera actualmente en la materia. Sin embargo, lo anterior no fue impedimento para que además desarrollara propuestas innovadoras, que sin duda deberían hacerse llegar a nuestras autoridades, con el entusiasta objetivo de implicar a México dentro de los países que encabezan la causa justa de protección al medio ambiente y a las personas migrantes por desastres naturales.

Sin duda, la autora posee un gran respaldo académico en la materia. Su enorme interés en el derecho internacional y el derecho ambiental la ha llevado a estudiar y destacar con creces, ya no solamente dentro de su alma máter, sino también en prestigiosas escuelas e instituciones extranjeras. Viajar por el mundo, conocer otras culturas, le ha permitido además reafirmar una genuina preocupación por el trabajo en conjunto de todos los países para afrontar los retos del cambio climático.

Conocí a Erin como compañera de generación, a inicios de la licenciatura, en la Facultad de Derecho de la UNAM. Desde nuestras primeras pláticas pude percatarme que era una alumna avanzada, con solidas inquietudes y metas claras, que buscan incidir en el mejoramiento de la sociedad desde nuestra actividad profesional. Es una gran amiga, investigadora, académica, estudiosa del derecho, una promesa de profesionista. Y, ante todo, es una persona comprometida con los cambios sociales que el mundo necesita.

Dejo constancia de su arduo trabajo y auguro el mayor de los éxitos a lo largo de su brillante carrera profesional.

Septiembre de 2020

Juan Manuel Zeferino Beltrán Cruz.

*“Every great dream begins with a dreamer.
Always remember, you have within you the
strength, the patience and the passion to reach
for the stars to change the world”.*

Harriet Tubman

*Be not afraid of greatness. Some are born great,
some achieve greatness, and others have
greatness thrust upon them. It is not in the
stars to hold our destiny but in ourselves”.*

William Shakespeare.

“Be the change that you wish to see in the world”.

Mahatma Gandhi

CAMBIO CLIMÁTICO: DESPLAZAMIENTO FORZADO Y SU REGULACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. CAMBIO CLIMÁTICO Y MIGRACIÓN: UN DESAFÍO POLÍTICO INTERNACIONAL	1
1. Historia del concepto: Cambio Climático y Migración como desafío político.....	1
1.1 La relación entre el clima y la migración.....	9
1.2 Perspectivas del cambio climático como problemática internacional.....	15
A. Cambio climático como problema ambiental.....	18
B. Cambio climático como problema de equidad.....	21
C. Cambio climático como problema económico.....	24
1.3 El objeto del derecho internacional sobre el cambio climático: Solución al desafío político.....	26
1.4 El objeto del marco normativo internacional del cambio climático.....	27
CAPÍTULO II. CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DERECHO INTERNACIONAL	29
2. Introducción.....	29
2.1 Derecho Internacional General y el Régimen Internacional del Cambio Climático....	30
2.1.1 Fuentes de Derecho Internacional: Derecho Internacional General.....	31
2.1.2 Principios fundamentales del Derecho Ambiental Internacional.....	34
2.1.2.1 La regla de no dañar y principios relacionados.....	34
A. Prevención de daños y su debida diligencia.....	36
2.1.2.2 Principio de Sostenibilidad.....	40
2.1.2.3 Principio de responsabilidad compartida o de coordinación.....	41
2.1.2.4 La Ley de Cooperación.....	41
A. En General.....	41
B. Objeto de la Ley de Cooperación.....	42
2.1.2.5 Cooperación en materia de espacios comunes.....	44

2.1.2.6 Cooperación en Derecho Ambiental Internacional.....	44
2.1.2.7 Cooperación en la protección de los derechos humanos.....	45
2.2 Perspectiva del régimen climático internacional.....	46
2.3 Panorama del derecho humano a un medio ambiente sano.....	51
2.3.1 Derechos humanos y cambio climático.....	55
2.3.2 Los derechos humanos de los migrantes.....	56
CAPÍTULO III. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA MIGRACIÓN POR CAMBIO CLIMÁTICO.....	61
3. Evolución del Marco Jurídico del Cambio Climático de Naciones Unidas.....	61
3.1 La Declaración de Estocolmo 1972 a la Declaración de Río 1992.....	62
3.2. La Convención Marco sobre Cambio Climático 1992.....	65
3.3 Protocolo de Kioto.....	67
A. Antecedentes.....	67
3.4 Acuerdo de París.....	69
A. Cumbre del Clima 2019 (COP 25).....	73
3.5 Organización Meteorológica Mundial.....	75
3.6 Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).....	78
3.7 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	79
3.8 Gobernanza Global.....	81
3.8.1 Gobernanza Climática más allá del Régimen Climático de las Naciones Unidas.....	82
3.8.2 Gobernanza Global de las Migraciones.....	87
3.9 De la Carta de San Francisco al Protocolo de San Salvador.....	89
3.10 Relevancia de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951.....	94
3.11 Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes.....	98
3.12 Pacto Mundial sobre Migración.....	100
3.13 Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados.....	109
3.14 Cambio climático y el derecho internacional de los refugiados: La iniciativa Nansen y la iniciativa MICIC.....	114

3.14.1 La iniciativa Nansen.....	114
3.14.2 La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático.....	117
3.14.3 La Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC)	121
CAPÍTULO IV. CAMBIO CLIMÁTICO, MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	127
4. Introducción.....	127
4.1 Los impulsores climáticos de la migración.....	131
4.1.1 Desastres repentinos.....	132
A. Desplazamiento interno.....	132
B. Desplazamiento transfronterizo.....	133
4.1.2 Desastres de inicio lento y degradación ambiental.....	135
A. Personas desplazadas de pequeños Estados insulares.....	137
B. Designación de zonas de alto riesgo demasiado peligrosas para la habitación humana.....	138
C. Disturbios, violencia y conflictos armados inducidos por el cambio climático.....	139
4.2 El conflicto existente a nivel internacional.....	139
CAPÍTULO V. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU CRISIS MIGRATORIA: SOLUCIONES Y PERSPECTIVA.....	144
5. Efectividad del marco jurídico internacional al desplazamiento migratorio.....	144
5.1 La perspectiva de género dentro de la crisis migratoria ambiental.....	145
5.2 Naciones Unidas y las solicitudes de asilo por cambio climático. ¿Respuesta efectiva al problema?.....	148
5.3 Viendo más allá: Solución y alcances.....	154
CONCLUSIONES.....	162
BIBLIOGRAFÍA.....	170

INTRODUCCIÓN

La investigación indica que el clima de la Tierra está cambiando a un ritmo que ha excedido la mayoría de los pronósticos científicos. Algunas familias y comunidades ya han comenzado a sufrir desastres y las consecuencias del cambio climático, lo que les ha obligado a abandonar sus hogares en busca de un nuevo comienzo.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reconoce que las consecuencias del cambio climático son extremadamente graves, incluso para los refugiados y otras personas de interés. El Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptado por una abrumadora mayoría en la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2018, aborda directamente esta creciente preocupación reconociendo que "el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales interactúan cada vez más con los impulsores de los movimientos de refugiados".

Los impactos del cambio climático son numerosos. Es probable que los recursos naturales limitados, como el agua potable, se vuelvan aún más escasos en muchas partes del mundo. Los cultivos y el ganado luchan por sobrevivir en los "puntos calientes" del cambio climático, donde las condiciones se vuelven demasiado cálidas y secas, o demasiado frías y húmedas, lo que amenaza los medios de vida y exacerba la inseguridad alimentaria.

Las personas para sobrevivir están tratando de adaptarse a un entorno cambiante, sin embargo, muchas están siendo desplazadas a consecuencia de los efectos del cambio climático y los desastres naturales. Los nuevos patrones de desplazamiento y la competencia por los recursos naturales agotados pueden provocar conflictos entre comunidades o vulnerabilidades preexistentes compuestas.

Las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres pueden, en algunas circunstancias, necesitar protección internacional. Por lo tanto, el derecho de los refugiados tiene un papel importante que desempeñar en este ámbito. No existe legislación internacional aplicable en la protección de estas personas, debido a que existe una laguna

jurídica en el derecho internacional humanitario y las convenciones sobre refugiados.

¿Refugiados, migrantes o desplazados climáticos? El término "refugiado, migrante o desplazado climático" se usa a menudo en los medios de comunicación y otras discusiones, sin embargo, esta frase puede causar confusión ya que no existe en el derecho internacional. Un "refugiado" se define como una persona que ha cruzado una frontera internacional "debido al temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política" (Convención de 1951 sobre la Estatus de los refugiados). En algunos contextos, la definición se extiende a las personas que huyen de "eventos que perturban gravemente el orden público" (Convención de la OUA de 1969; Declaración de Cartagena de 1984). Por otra parte, aun cuando no existe una definición jurídicamente convenida, las Naciones Unidas definen al migrante como «alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros». Ahora bien, el uso común incluye ciertos tipos de migrantes a más corto plazo, como los trabajadores agrícolas de temporada que se desplazan por períodos breves para trabajar en la siembra o en la recolección de productos agrícolas¹.

El cambio climático afecta a las personas dentro de sus propios países, y generalmente crea un desplazamiento interno antes de que alcance un nivel en el que desplaza a las personas a través de las fronteras. Puede haber situaciones en las que se apliquen los criterios de refugiados de la Convención de 1951 o criterios más amplios sobre refugiados en los marcos regionales de derecho de refugiados, por ejemplo, si la hambruna relacionada con la sequía está vinculada a situaciones de conflicto armado y violencia, un área conocida como "dinámica de nexo". De todos modos, el término "refugiado climático" no está respaldado por el ACNUR, y es más exacto referirse a "personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático".

¹ Organización de las Naciones Unidas. "Definiciones: Refugiados y Migrantes" (en línea). Naciones Unidas, 2020. Disponible en <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>. (Consulta: 1 de abril de 2020).

Esta investigación se basa en identificar las lagunas jurídicas existentes en el derecho internacional tanto humanitario como ambiental de las personas que son desplazadas por el cambio climático, un problema que está en la discusión internacional de los últimos 10 años y que sin embargo no se le ha dado una respuesta eficaz, dejando en estado de indefensión a dichas personas, creando un problema trasfronterizo grave en los países involucrados.

Este trabajo aborda el cambio climático y el desplazamiento relacionado con desastres tratando de incorporar nuevos preceptos jurídicos que son importantes en el desarrollo del derecho internacional en el contexto del cambio climático y la migración internacional, así como promover la coherencia de las políticas públicas de los diferentes países en el marco de una gobernanza global, que sea efectiva para garantizar que las cuestiones de desplazamiento a causa del cambio climático se incorporen efectivamente en las áreas relevantes de los actores estatales internacionales. Asimismo, se brinda una propuesta para abordar el desplazamiento por desastres internos y transfronterizos; reducir el impacto ambiental de los asentamientos de desplazados medioambientales y garantizar respuestas sostenibles al movimiento migratorio; actividades de reducción de riesgos y otras que pueden contribuir a los esfuerzos para evitar, minimizar y abordar el desplazamiento por causa del cambio climático que es el mayor problema que tenemos en el contexto mundial del Siglo XXI. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres:

“Los desastres naturales y los eventos climáticos extremos, consecuencia directa del cambio climático, desplazan tres veces más gente que los conflictos. La competencia por los recursos produce tensiones entre las comunidades y los países. No es coincidencia que los países más vulnerables al cambio climático sean a menudo los más vulnerables al conflicto y la fragilidad.”

CAPÍTULO I. CAMBIO CLIMÁTICO Y MIGRACIÓN: UN DESAFÍO POLÍTICO INTERNACIONAL

1. Historia del concepto: Cambio Climático y Migración como desafío político.

La humanidad ha estado en movimiento desde los tiempos más antiguos. Algunas personas se desplazan en busca de nuevas oportunidades económicas y nuevos horizontes. Otras lo hacen para escapar de los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo o las violaciones y los abusos de los derechos humanos. Existe otro tipo de sujetos que se desplazan por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales. Muchos se trasladan, de hecho, debido a varios de esos motivos².

El cambio climático³ es el mayor desafío de nuestro tiempo y nos encontramos en un momento decisivo. Desde pautas meteorológicas cambiantes que amenazan la producción de alimentos, hasta el aumento del nivel del mar, que incrementa el riesgo de inundaciones catastróficas; los efectos del cambio climático son de alcance mundial y de una escala sin precedentes. Si no se toman medidas drásticas desde hoy, será más difícil y costoso adaptarse a estos efectos en el futuro. Por consiguiente, el cambio climático es un desafío político actual que involucra a toda la humanidad.

El cambio climático ha sido definido por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático como la variación del estado del clima identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio y/o

² Organización de las Naciones Unidas. Proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en su septuagésimo período de sesiones. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes A/71/L.1, Nueva York, Estados Unidos, 13 de septiembre de 2016. Disponible en <https://undocs.org/es/A/71/L.1>. (Consulta: 1 de septiembre de 2019).

³ El cambio climático es una permutación y transformación en los socios climáticos globales, especialmente un cambio atribuido principalmente a los niveles aumentados de un dióxido de carbono atmosférico generado por el uso de combustibles fósiles. Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA). "Causas del cambio climático". Laboratorio de propulsión a chorro de la NASA, Instituto de Tecnología de California, 9 de septiembre de 2020 (en línea), Disponible en <https://climate.nasa.gov/causes/>. (Consulta: 1 de septiembre de 2019).

El cambio climático se refiere a una amplia gama de fenómenos globales creados principalmente por la quema de combustibles fósiles, que agregan gases que atrapan el calor a la atmósfera de la Tierra. Estos fenómenos incluyen el aumento de las tendencias de temperatura descritas por el calentamiento global, pero también abarcan cambios como el aumento del nivel del mar; pérdida de masa de hielo en Groenlandia, la Antártida, el Ártico y los glaciares de montaña en todo el mundo y los fenómenos meteorológicos extremos. Shaftel, Holly. "Global Climate Change". Laboratorio de propulsión a chorro de la NASA, Instituto de Tecnología de California, 9 de septiembre de 2020 (en línea), Disponible en <https://climate.nasa.gov/evidence>. (Consulta: 1 de septiembre de 2019).

en la variabilidad de sus propiedades que persisten durante largos periodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera o de uso del suelo⁴.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su artículo 1, define el cambio climático como “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”⁵. La CMNUCC diferencia, pues, entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales. En este sentido, el cambio climático está dividido en dos grandes vertientes, en primer lugar, el cambio climático abrupto entendido como aquel cambio a gran escala en el sistema climático que tiene lugar en algunos decenios o en un lapso menor, persiste (o se prevé que persista) durante al menos algunos decenios y provoca importantes perturbaciones en los sistemas humanos y naturales⁶ y por otra parte el cambio climático asegurado que debido a la inercia térmica del océano y a ciertos procesos lentos de la cromosfera y de las superficies terrestres, el clima seguiría cambiando aunque la composición de la atmósfera mantuviera fijos sus valores actuales⁷. Los cambios en la composición de la atmósfera, ya experimentados, conllevan un cambio climático asegurado, que continuará en tanto persista el desequilibrio radiactivo y hasta que todos los componentes del sistema climático se ajusten a un nuevo estado. Los cambios de temperatura sobrevenidos una vez que la composición de la

⁴ Mayer, Benoît. Crépeau, F. “Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law”. Faculty of Law, McGill University, Canadá. Octubre 2017. ISBN: 978 1 78536 658 1, 512 pp. Disponible en <https://www.e-elgar.com/shop/research-handbook-on-climate-change-migration-and-the-law>. (Consulta: 11 de junio de 2019).

⁵ Organización de las Naciones Unidas. “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” Nueva York, Estados Unidos, 9 de mayo de 1992. Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>. (Consulta: 11 de junio de 2019).

⁶ IPCC, 2013: Glosario [Planton, S. (ed.)]. “Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”. Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.). Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf (Consulta: 11 de junio de 2019).

⁷ Ibid.

atmósfera se ha estabilizado se denominan variación asegurada de temperatura a composición constante o simplemente calentamiento asegurado⁸.

El cambio climático asegurado conlleva también otros cambios, por ejemplo, del ciclo hidrológico, de los fenómenos meteorológicos extremos, de los fenómenos climáticos extremos y del nivel del mar. Con emisiones constantes aseguradas se llegaría a un cambio climático asegurado resultante de mantener constantes las emisiones de origen antropógeno, y con emisiones nulas aseguradas, se llegaría a un cambio climático asegurado resultante de fijar a cero las emisiones⁹. Es por ello, que la CMNUCC señala que los efectos adversos del cambio climático se entienden como “los cambios en el medio ambiente físico o en la biota, resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos”¹⁰. Por ende, es importante una detección, atribución y mitigación del fenómeno para darles un correcto seguimiento y solución, entendiéndose éstas como el proceso de demostración que el clima o un sistema afectado por el clima han cambiado en un sentido estadístico definido, sin indicar las razones del cambio¹¹. Un cambio identificado se detecta en las observaciones si la probabilidad de que ocurra casualmente debido únicamente a la variabilidad interna es baja, por ejemplo, menor del 10%¹². La atribución se define como el proceso de evaluación de las contribuciones relativas de varios factores casuales a un cambio o evento con una asignación de confianza estadística¹³.

El cambio climático antropogénico será una de las fuentes más importantes de ingresos y pérdidas en la propiedad en los años siguientes. Las estimaciones

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas. “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” Nueva York, Estados Unidos, 9 de mayo de 1992. Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>. (Consulta: 11 de junio de 2019).

¹¹ IPCC, 2013: Glosario [Planton, S. (ed.)]. “Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”. Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.). Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf (Consulta: 11 de junio de 2019).

¹² Ibid.

¹³ Hegerl, G.C., O. Hoegh-Guldberg, G. Casassa, M.P. Hoerling, R.S. Kovats, C. Parmesan, D.W. Pierce, P.A. Stott. “Good Practice Guidance Paper on Detection and Attribution Related to Anthropogenic Climate Change”. Informe de la reunión de expertos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático sobre la detección y atribución del cambio climático antropogénico [Stocker, T.F., C.B. Field, D. Qin, V. Barros, G.-K. Plattner, M. Tignor, P.M. Midgley, y K.L. Ebi (eds.)]. Unidad de apoyo técnico del Grupo de trabajo I del IPCC, Universidad de Berna, Berna, Suiza, 2010. (Consulta: 11 de junio de 2019).

de los científicos reafirman el pronóstico catastrófico de que si no logramos mantener las emisiones de carbono en 53 toneladas de dióxido de carbono para 2030 (una marca que, desafortunadamente, alcanzamos en 2017), experimentaremos condiciones climáticas extremas que probablemente afectarán a la mayoría de nuestros ingresos y riqueza en los próximos años¹⁴.

Dado que existe una relación directa entre las temperaturas medias globales y la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, la clave para solucionar el problema del cambio climático reside en disminuir la cantidad de emisiones liberadas a la atmósfera y en reducir la concentración actual de dióxido de carbono (CO₂) al mejorar los sumideros (por ejemplo, aumentar el área de bosques). Los esfuerzos para reducir las emisiones y mejorar los sumideros se conocen como "mitigación"¹⁵.

Se requiere que todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades y capacidades, formulen e implementen programas que contengan medidas para mitigar el cambio climático. Dichos programas apuntan a la actividad económica con el objetivo de incentivar acciones que sean más limpias o desincentivar a aquellas que generen grandes cantidades de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Así mismo, se deben incluir políticas, esquemas de incentivos y programas de inversión que abordan todos los sectores, incluida la generación y el uso de energía, el transporte, los edificios, la industria, la agricultura, la silvicultura y otros usos del suelo, así como la gestión de residuos. Las medidas de mitigación se traducen, por ejemplo, en un mayor uso de energía renovable, la aplicación de nuevas tecnologías, como los autos eléctricos, o los cambios en las prácticas o comportamientos, como conducir menos o cambiar la dieta. Además, incluyen bosques en expansión y otros sumideros para eliminar mayores cantidades de CO₂ de la atmósfera, o simplemente realizar mejoras en el diseño de una estufa¹⁶.

Debido a la situación actual, el mundo puede esperar cambios profundos en las próximas décadas a medida que ingresamos en el "Antropoceno", una

¹⁴ School of International Relations (FGV) and Regional Programme Energy Security and Climate Change in Latin America (ELKA) of the Konrad-Adenauer- Stiftung (KAS). "Geopolitics of Renewable Energies in Latin America: A Survey". Financiado y publicado por ECLA-KAS. São Paulo, SP- Brasil, 2019, pág. 23. (Consulta: 12 de junio de 2019).

¹⁵ United Nations, Climate Change. "Introduction to Mitigation", Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2020 (en línea). Disponible en <https://unfccc.int/topics/mitigation/the-big-picture/introduction-to-mitigation>. (Consulta: 12 de junio de 2019).

¹⁶ Ibid.

nueva época geológica dominada por las actividades humanas. Las sociedades industriales han impactado cada vez más en su entorno, no solo a escala local, sino también al efectuar cambios en los sistemas planetarios, como la composición química de los océanos y la atmósfera.

La abundante evidencia científica revisada y compilada por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) establece claramente que las emisiones masivas de gases de efecto invernadero antropogénicos están causando cambios profundos e irrevocables en el medio ambiente mundial¹⁷. Además de sus impactos específicos observados o predichos, el cambio climático aumenta el riesgo de un colapso mundial de civilizaciones, un riesgo que no debe ser ignorado en la única base de que no puede ponderarse objetivamente¹⁸.

El impacto del cambio climático está actualmente ocurriendo a lo largo del mundo, esto incluye calentamiento global, cambios en los patrones del clima, derretimiento de los polos, aumento del nivel del mar y acidificación de los océanos. Estos impactos físicos han afectado la producción de comida, salud, asentamientos humanos, conflictos, actividades económicas, prácticas culturales y la biodiversidad desde distintos enfoques. El cambio climático también está aumentando la frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos como tormentas tropicales, huracanes, erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones y olas de calor, así mismo, aumenta de forma exacerbada los procesos graduales de degradación ambiental como la desertificación, la degradación de la tierra y la erosión de la costa. Estos impactos ambientales no afectan a los países y a la población por igual, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) confirmó que “los riesgos se distribuyen de manera desigual, en general son mayores para las personas y comunidades desfavorecidas y vulnerables en todos los países con distintos niveles de desarrollo”¹⁹. Es desalentador que los países responsables de la mayor emisión de gases de efecto invernadero, también sean los menos

¹⁷ IPCC, “Climate Change 2014: Synthesis Report, Contribution of working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, Ed. R.K Pachauri y L.A Meyer. IPCC, Ginebra, Suiza, 2014. 151 pp. (Consulta: 13 de junio de 2019).

¹⁸ R. Ehrlich, Paul y H. Ehrlich, Anne. “Can a collapse a global civilization be avoided?” Ed. Royal Society Publishing, Volumen 280, 7 de marzo de 2013, 280 pp. ISBN 0962 8452. (Consulta: 13 de junio de 2019).

¹⁹ *Op. Cit.* IPCC, 2014, pág 13.

afectados por sus impactos adversos. Sin embargo, la atribución de cualquier evento físico, pérdida o daño específico al cambio climático incrementa las dificultades para aquellas poblaciones que más resienten las consecuencias del cambio climático. A menudo, el cambio climático sólo significa un cambio en la probabilidad o frecuencia de determinados eventos, no obstante, la pérdida y daño sufrido por los individuos y comunidades no puede ser entendido aisladamente del contexto en que se desarrollan. Los daños ocasionados a la población por los fenómenos meteorológicos y la lenta degradación ambiental están directamente relacionados con factores como la exposición, vulnerabilidad y resiliencia, que, a su vez, están sujetos a una gobernanza efectiva, organizaciones sociales, desarrollo y recursos financieros, entre otros.

Durante los años de 1980 a 1990 el cambio climático fue concebido predominantemente como un problema científico y ambiental. No obstante, en 1990, los impactos socialmente potenciales del cambio climático en la migración humana fueron identificados por El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), éste señaló que millones de personas probablemente serían desplazadas por la erosión de la costa, las inundaciones costeras y la interrupción de la agricultura²⁰ y que el cambio climático podría requerir la consideración de la migración y el reasentamiento fuera de las fronteras nacionales.²¹

Por otra parte, la movilidad humana, es un fenómeno que ocurre en cada sociedad, en cada momento histórico, un “fenómeno” normal, no una patología. Mientras algunos migrantes huyen de condiciones que atentan contra su vida, muchos otros simplemente se ajustan a los cambios en sus alrededores, buscando una vida mejor en otro lugar o explorando nuevos horizontes. Aun cuando no existe una definición jurídicamente convenida, las Naciones Unidas definen al migrante como «alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros». Bajo el mismo supuesto,

²⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), “Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I”. Cambridge University Press, 1990. Esto fue subrayado en su informe más reciente: IPCC, “Climate Change 2007: Synthesis Report: Summary for Policymakers,” pp. 20–21. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf (Consulta: 13 de junio de 2019).

²¹ T. Watson, Robert. “IPCC Special Report: The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability: Summary for Policymakers”. Cambridge University Press, Reino Unido, noviembre 1997, Parte 6.8; 517 pp. (Consulta: 13 de junio de 2019).

existen otro tipo de migrantes considerados a corto plazo, por ejemplo, los trabajadores agrícolas de temporada que se desplazan a otros territorios por períodos breves para trabajar en la siembra o en la recolección de productos agrícolas²².

Si bien es cierto que todos en algún momento hemos sido descendientes de migrantes o hemos emigrado de nuestro país por razones académicas, profesionales y/o personales, la migración en el contexto político y social se ha abordado con temor, aparentemente impulsado por un miedo profundo hacia otros. Estas representaciones van más allá del populismo, nacionalismo o extrema derecha de los discursos políticos. Este es quizás el mejor ejemplo ejemplificado por la distinción altamente cuestionable hecha en el lenguaje común entre migrantes y expatriados.

La migración toma distintas vertientes; mientras la atención se coloca a menudo en los desplazados internacionales, muchos de ellos, permanecen dentro de su territorio de origen ya que solo se puede migrar en la medida de lo posible. Varias personas se desplazan por su propia voluntad, sin embargo, hay una pequeña minoría que se traslada por no tener opción, derivado de situaciones de violencia, peligro o pobreza.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estima que existen alrededor de 19.5 millones de refugiados y 32 millones de personas desplazadas internamente (DIP's)²³. Esto representa sólo una fracción de los 258 millones de migrantes internacionales registrados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas²⁴, el cual define a los migrantes internacionales como aquellas personas que viven en un país distinto del que nacieron.

En 2017, los países de altos ingresos acogieron el 64%, o casi 165 millones, del número total de migrantes internacionales en todo el mundo. Además, la

²² Organización de las Naciones Unidas. "Definiciones: Refugiados y Migrantes" (en línea). Naciones Unidas, 2020. Disponible en <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>. (Consulta: 1 de abril de 2020).

²³ El número total de refugiados incluye 14.4 millones de refugiados bajo el auspicio de UNHCR y 5.1 millones de refugiados palestinos registrados por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 20 de mayo de 2016. Disponible en <https://www.unhcr.org/>. (Consulta: 26 de marzo de 2019).

²⁴ United Nations. Department of Economic and Social Affairs, International Migration Report 2017, **ST/ESA/SER.A/404**, Nueva York, 2017 (en línea). Disponible en https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf. (Consulta: 27 de marzo de 2019).

mayor parte del crecimiento de la población mundial de migrantes internacionales se debe a los movimientos hacia países de altos ingresos, que albergan 64 millones de los 85 millones de migrantes agregados desde 2000²⁵.

El número de migrantes internacionales incluye 26 millones de refugiados o solicitantes de asilo, o aproximadamente el 10% del total. Aunque la mayoría de los migrantes internacionales del mundo viven en países de ingresos altos, los países de ingresos bajos y medios albergan a casi 22 millones, o el 84%, de todos los refugiados y solicitantes de asilo²⁶. Existe un aumento global en la edad promedio de los migrantes, de 38 años en 2000 a 39.2 años en 2017. Sin embargo, en algunas regiones, como Asia, Oceanía y especialmente en América Latina y el Caribe, la edad media de los migrantes ha disminuido por unos tres años²⁷.

En 2017, el 48,4% de los migrantes internacionales fueron mujeres. Las mujeres migrantes superan en número a los hombres en todas las regiones, excepto África y Asia; en algunos países de Asia, los migrantes varones superan en número a las mujeres en alrededor de tres a uno²⁸.

En 2017, dos tercios de todos los migrantes internacionales vivían en solo veinte países, y la mitad de todos los migrantes internacionales residían en solo diez países. El mayor número de migrantes internacionales (49.8 millones, o 19% del total global) reside en los Estados Unidos. Arabia Saudita, Alemania y la Federación de Rusia albergan el segundo, tercer y cuarto mayor número de migrantes en todo el mundo (alrededor de 12 millones cada uno), seguido por el Reino Unido (casi 9 millones)²⁹.

Las estadísticas señalan que el destino y origen de los migrantes internacionales se basa en que seis de cada diez migrantes internacionales residen en Asia o Europa (80 y 78 millones, respectivamente). América del Norte alberga el tercer número más grande (58 millones), seguido de África (25 millones), América Latina y el Caribe (9,5 millones) y Oceanía (8,4 millones)³⁰.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

Los migrantes internos son más difíciles de contar y definir, indudablemente son una cifra mayor. Se informó que solo China tenía una población flotante de alrededor de 150 millones de migrantes internos no registrados³¹. Este número, sin embargo, no refleja la complejidad de realidades que enfrentan los migrantes internos - una diversidad que desafía cualquier intento de categorizar a los migrantes. La distinción a menudo versa entre la migración voluntaria y la migración forzada, sugiriendo que ésta última se le debe permitir migrar, o al menos, no se lo debe devolver a su país o región de origen. Esta dicotomía es problemática conceptualmente, porque el límite entre el libre albedrío y la coerción es difícil de evaluar, y normativamente debido a la distinción que sugiere entre migrantes más o menos merecedores.

La migración económica a menudo se mantiene como el arquetipo de la migración “voluntaria”, aunque la extrema pobreza, el hambre y la falta de perspectiva para un futuro más brillante pueden sin duda ser un factor de migración tan decisivo como la persecución. En general, la consideración de los derechos humanos de los migrantes no debe limitarse a una evaluación del derecho a ingresar y permanecer en un lugar nuevo. Los migrantes caminan con sus derechos, pero el disfrute efectivo de estos derechos a menudo se ve impedido por un estatus precario en el lugar de destino.

1.1 La relación entre el clima y la migración.

Los impactos del cambio climático y las respuestas a estos impactos afectan la movilidad humana de muchas maneras. Los eventos climáticos extremos y los cambios ambientales de inicio lento alejan a las personas de las regiones afectadas. Un caso particular se refiere a pequeños Estados insulares en desarrollo, como Maldivas, Kiribati y Tuvalu, cuyo territorio entero está amenazado por el aumento del nivel del mar, las sequías y los fenómenos meteorológicos extremos. En otros países, si bien es más probable que se produzcan desplazamientos masivos en distancias relativamente cortas y, por lo general, dentro del Estado, podría producirse una migración internacional de habitantes urbanos más ricos a través de un efecto dominó. En algunos casos,

³¹ Kam Wing Chan, “China, Internal Migration”. Immanuel Ness and Peter Bellwood (eds). *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Blackwell, 2010. (en línea). Disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781444351071.wbeghm124>. (Consulta: 27 de marzo de 2019).

un aumento de la presión sobre los recursos ambientales hará que a algunas poblaciones les resulte más difícil "invertir" en la migración (incluida la migración económica estacional) y en realidad puede reducir los flujos migratorios. Los impactos del cambio climático, las medidas tomadas en respuesta a ellos y los desplazamientos inducidos o impedidos por estos impactos y las medidas también pueden aumentar las tensiones y los conflictos, que, a su vez, pueden desencadenar los desplazamientos. Las medidas de respuesta que buscan mitigar el cambio climático o adaptarse a sus impactos también pueden tener diversas implicaciones, que van desde el desplazamiento y el reasentamiento inducidos por el desarrollo, hasta diversos incentivos económicos (factores de empuje o atracción) generados por una transición hacia una economía verde.

La identificación de estos posibles escenarios causales no permite reconocer "migrantes climáticos" individuales. Ciertamente, no todos los que huyen de un evento climático extremo pueden llamarse "migrantes climáticos", aún si se demuestra que este fenómeno ha aumentado la probabilidad de que deriven en un desastre natural.

Se enfrentan grandes dificultades al tratar de desenmarañar la señal del cambio climático de la influencia de otros factores, que se atribuyen con más frecuencia en la pobreza y la degradación ambiental local no relacionada con el cambio climático. Un informe del gobierno británico concluyó en 2011 que, aunque los factores ambientales están afectando los cambios en la movilidad humana, el alcance y la complejidad de las interacciones entre los impulsores económicos, sociales y políticos significa que rara vez será posible distinguir a las personas que migran debido a los factores ambientales³².

En 1985, se utilizó por primera vez el término "refugiado ambiental" en el discurso político internacional. En un informe del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas en 1985, El-Hinnawi, utilizó el término para describir a las personas que abandonan su hábitat tradicional, temporal o permanentemente, debido a una marcada alteración ambiental (natural y/o provocado por el hombre)

³² Foresight. "Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities, Final Project Report" The UK Government Office for Science, London, 2011. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf (Consulta: 10 de junio de 2019).

que pusieron en peligro su existencia o afectaron gravemente su calidad de vida³³. Aunque utilizó el lenguaje de la protección de los refugiados, su objetivo era priorizar la atención sobre los efectos dañinos del cambio climático antropogénico en los asentamientos humanos, en lugar de abogar por la extensión del régimen de protección internacional a las personas desplazadas por él.

En términos legales, no existe el concepto de refugiado ni migrante climático como tal. Sin embargo debemos precisar la diferencia entre refugiado y migrante, en términos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los refugiados son personas que no pueden regresar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución, conflicto, violencia u otras circunstancias que hayan perturbado seriamente el orden público y que, como resultado, requieren protección internacional³⁴.

La tendencia a confundir a los refugiados y los migrantes, o referirse a los refugiados como una subcategoría de migrantes, puede tener graves consecuencias para la vida y la seguridad de las personas que huyen de la persecución o el conflicto.

Sin lugar a duda, todas las personas que se desplazan entre los países merecen el pleno respeto de sus derechos humanos y su dignidad. Sin embargo, las personas refugiadas son un grupo específicamente definido y protegido por el derecho internacional, debido a que la situación en su país de origen les imposibilita el regreso a sus hogares. Llamarlos por otro nombre puede poner sus vidas y su seguridad en peligro. La importante distinción entre refugiados y migrantes fue reconocida el 13 de septiembre de 2016, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes.³⁵

Los grandes movimientos de refugiados y migrantes tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales, humanitarias, para el desarrollo y los derechos

³³ Hinnawi, Essam E. «Environmental Refugees» Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP(02)/E52) Nairobi, Kenia, 1985. **ISSN: 9280711032**. (Consulta: 11 de junio de 2019).

³⁴ ACNUR México. "Asilo y Migración". La agencia de la ONU para los refugiados, 2020 (en línea). Disponible en: <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion.html>. (Consulta el 12 de junio de 2019).

³⁵ Ibid.

humanos que traspasan todas las fronteras. Se trata de fenómenos mundiales que exigen enfoques y soluciones mundiales. Ningún Estado puede por sí solo gestionar esos desplazamientos. Los países vecinos o los de tránsito, en su mayoría países en desarrollo, son afectados de manera desproporcionada y, en muchos casos, su capacidad se ha visto seriamente desbordada, lo que afecta la cohesión social y económica y el desarrollo propio. Además, las crisis de refugiados prolongadas se han vuelto habituales y tienen repercusiones a largo plazo para los propios afectados y para los países y las comunidades que los acogen. Se necesita una mayor cooperación internacional para ayudar a los países y las comunidades de acogida³⁶.

En la actualidad, estamos en presencia de una movilidad humana que ha alcanzado un nivel sin precedentes. Más personas que nunca viven un país distinto de aquel donde nacieron. En todos los países del mundo hay migrantes que, en su mayoría, se trasladan de un lugar a otro sin incidentes. El número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial, y en 2015 ascendió a más de 244 millones. Sin embargo, hay aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre ellas más de 21 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados internos³⁷.

A pesar de ello, en los últimos años existe evidencia que las personas se han ido desplazando de su lugar de origen derivado de las consecuencias ambientales del cambio climático, tanto en impacto físico directo como en términos socioeconómicos entre los que se encuentran infraestructura, refugio, medios de subsistencia y suministros de alimentos y agua. Es por ello por lo que las complicadas condiciones de subsistencia o los ajustes a un nuevo estilo de vida provocan que los migrantes y refugiados corran un mayor riesgo de enfermar en la transición o durante su estancia en los países de acogida, revela el primer informe sobre la salud de las personas desplazadas en Europa. La directora regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para Europa, la doctora Zsuzsanna Jakab, destacó que: “hoy en día, los sistemas políticos y

³⁶ Organización de las Naciones Unidas. “Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/71/L.1) Declaración de Nueva York”. Nueva York, Estados Unidos, 2016. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/71/L.1>. (Consulta: 13 de junio de 2019).

³⁷ Ibid.

sociales luchan de un modo humano y positivo para responder al desafío que supone el desplazamiento y la migración. Este informe nos da una idea de su salud en un momento en que el fenómeno de la migración se extiende por todo el mundo"³⁸.

Los profundos, esencialmente ecológicos, riesgos para la salud de la población no pueden ser afrontados efectivamente desde solo el nivel local. El cambio climático inducido por las actividades humanas, por ejemplo, se debe al exceso global de emisiones con efecto invernadero. Por lo tanto, la prevención primaria de los problemas de salud derivados de los cambios ambientales y sociodemográficos globales requiere de la coordinación de políticas internacionales, complementadas con políticas y acciones locales³⁹. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio debe dar mayor prioridad a evitar los efectos adversos para la salud y el medio ambiente del libre comercio internacional. También hay una necesidad de instrumentos similares al Convenio Marco para el Control del Tabaco o la Red Mundial de Alertas y Respuestas Globales de la OMS en relación con la aparición de enfermedades infecciosas, así como el Protocolo de Montreal del Programa Ambiental de las Naciones Unidas para proteger la capa de ozono⁴⁰.

Influencias adversas globales sobre la salud, como el aumento de precios de los alimentos y el incremento de algunas enfermedades infecciosas han impedido el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Los futuros objetivos mundiales en salud deberán considerar e integrar mejor las influencias fundamentales de la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, el cambio climático, los patrones de uso del suelo y la inseguridad alimentaria. Después de la Conferencia de Río +20 (2012), los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron sustituidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el 2016, reflejando los principios establecidos en la Declaración original de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) en los que la

³⁸ World Health Organization. "Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region: no public health without refugee and migrant health". Regional Office for Europe. Copenhagen, Dinamarca, 2018, 114 pp. ISBN 978-92-890-5384-6. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311347/9789289053846-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (Consulta: 14 de junio de 2019).

³⁹ J. Mc. Michael, Antony. "Globalización, Cambio Climático y Salud Humana". Nueva Revista Inglesa de Medicina, 4 de abril de 2003. Disponible en: <http://www.nogracias.eu/2013/04/04/globalizacion-cambio-climatico-y-salud-humana/> (Consulta: 14 de junio del 2019).

⁴⁰ Ibid.

preocupación por los seres humanos debía ser el eje temático central. Sin embargo, la preocupación por la salud de las personas aún está lejos de ese objetivo. Esto refleja la percepción errónea de lo que significa la salud y el predominio de una visión estrecha, basada en la necesidad fundamental, de mejorar la salud de la población, al hacer frente al mal ajuste que existe entre las condiciones ambientales y socioculturales y los aspectos biológicos básicos y las necesidades psicológicas⁴¹.

Por otro lado, esto no es nada nuevo, el movimiento lejos de los desastres y sus efectos siempre ha sido una respuesta racional y adaptable. De manera similar, alejarse de los impactos de procesos a más largo plazo, como la sequía, es una estrategia de supervivencia bien documentada. En algunos aspectos, las discusiones sobre el movimiento relacionado con el clima simplemente representan una retrospectiva del debate más amplio en la década de 1990 sobre el desplazamiento ambiental⁴².

Los desastres y el cambio climático son una preocupación creciente. Desde 2009, se estima que una persona ha sido desplazada por un desastre cada segundo, con un promedio de 22,5 millones de personas desplazadas por el clima o por eventos relacionados con el clima desde 2008⁴³. El Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático, el consejo asesor científico de la ONU proyecta un aumento en el número de desplazados a lo largo de este siglo. El cambio climático llevará a las personas a una mayor pobreza y desplazamiento, lo que aumentará los factores que conducen al conflicto, haciendo que las necesidades y respuestas humanitarias en tales situaciones sean aún más complejas⁴⁴.

Si bien el cambio climático afecta a todo el planeta y a sus habitantes, su impacto se distribuye de modo desigual. Las personas más vulnerables son aquellas más desfavorecidas –en múltiples términos: económicos, sociales,

⁴¹ Ídem.

⁴² Lonergan, Steve. "The Role of Environmental Degradation in Population Displacement". Environmental Change and Security Project Report, 1998. (en línea). Disponible en: <https://www.oceanfdn.org/sites/default/files/The%20Role%20of%20Environmental%20Degradation%20in%20Population%20Displacement.pdf> (Consulta: 4 de junio de 2019).

⁴³ Internal Displacement Monitoring Centre. "Annual Report 2015" (en línea). Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/publications/annual-report-2015>. (Consulta: 4 de junio de 2019).

⁴⁴ ACNUR. "Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático", 2020. (en línea). Disponible en: <https://www.acnur.org/medio-ambiente-desastres-y-cambio-climatico.html> (Consulta: 4 de junio de 2019).

culturales, políticos—. Las mujeres son mayoría entre estos colectivos y como tal, sufren de primera mano y de forma acentuada sus efectos negativos. A la vez, son minoría entre quienes dibujan las estrategias climáticas y energéticas mundiales. Hay que acentuar la perspectiva de género en la lucha contra el cambio climático, de modo que hombres y mujeres contribuyan por igual con nuevas propuestas que fomenten la igualdad de género y el desarrollo sostenible. La perspectiva de género como una variable relevante para el diseño e implementación de políticas públicas en materia ambiental, atiende las brechas que hoy se enfrentan y las oportunidades que se abren en el intercambio de experiencias sobre este tema para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles son fundamentales para atacar este problema⁴⁵.

1.2 Perspectivas del cambio climático como problemática internacional.

El cambio climático no es solo un desastre ambiental en espera; ataca la existencia misma de la humanidad con una multitud de consecuencias sociales y económicas. Para complicar las cosas, el impacto del cambio climático no se distribuirá de manera uniforme, se espera que tenga un impacto diferencial con las comunidades y naciones más vulnerables y pobres que enfrentan el impacto más severo. El cambio climático ha causado un exacerbado desplazamiento humano⁴⁶ con un estimado de más de 50 millones de refugiados en todo el mundo en la actualidad.

El desplazamiento de personas se refiere al movimiento forzado de individuos desde su localidad o entorno y actividades ocupacionales. Es una forma de cambio social causado por una serie de factores, el más común es el

⁴⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. “Declaración de Buenos Aires: XXI Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Argentina, octubre 2018. (Consulta: 4 de junio de 2019).

⁴⁶ El desplazamiento humano denota el movimiento forzado de su hogar dentro del país llamado desplazamiento interno o desplazamiento nacional, y esas personas están consideradas como personas internamente desplazadas (IDP’s). En el caso de desplazamiento internacional las personas se mueven a través de las fronteras internacionales desde su país de origen buscando refugio en otro país llamado países receptores o países de acogida. El desplazamiento humano también es sinónimo del término migración forzada. El desplazamiento humano es causado debido a muchos factores diferentes, entre ellos el desplazamiento de la población como resultado del desarrollo; típicamente hay dos tipos; desplazamiento directo, que conduce a un desplazamiento real de personas desde sus ubicaciones, y desplazamiento indirecto que conduce a una pérdida de medios de vida o subsistencia. **Jolly**, Stellina, **Ahmad**, Nafees. “Climate Refugees in South Asia. Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia” Ed. Springer, 10 de enero de 2019, pp. 114. (Consulta: 4 de junio de 2019)

conflicto armado. Los desastres naturales, la hambruna, el desarrollo y los cambios económicos también pueden ser una causa de desplazamiento⁴⁷.

Uno de los principales desafíos hoy en día es el crecimiento en el número de personas desplazadas internamente (IDP's) en todo el mundo. Si bien no hay definiciones oficiales de una persona desplazada internamente, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establecidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) consideran a las personas desplazadas como "personas o grupos de personas que han sido obligadas a huir, o abandonar, sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de conflictos armados, conflictos internos y violaciones habituales de los derechos humanos, así como desastres naturales o provocados por el hombre que involucren a uno o más de estos elementos, y que no hayan cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente "⁴⁸.

En consecuencia, los desplazados internos son personas que se ven obligadas a huir de sus hogares, a menudo por las mismas razones que los refugiados (guerra, conflicto civil, conflictos políticos y graves violaciones de los derechos humanos, pero que permanecen dentro de su propio país y no cruzan una frontera internacional. Por lo tanto, no son elegibles para la protección bajo el mismo sistema internacional de los refugiados. Además, no existe un organismo internacional único encargado de su protección y asistencia⁴⁹.

Las estimaciones sobre el número de desplazados internos a menudo son muy aproximadas y tienden a diferir mucho en términos de la fuente (gobiernos, agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales). Esto se debe en parte a que los movimientos de desplazados internos, en contraste con la migración forzada, generalmente involucran distancias cortas y frecuentemente marcos temporales cortos. Además, los movimientos internos están mucho menos registrados que los movimientos internacionales debido a que el desplazamiento interno está libre de restricciones de personas y está sujeto a menos obstáculos administrativos. De igual forma, considerando que aún viven en el país donde han sido perseguidos, los desplazados internos tienen menor

⁴⁷ UNESCO. "Migration and inclusive societies", 2019. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/displaced-person-displacement/>. (Consulta: 4 de junio de 2019).

⁴⁸ Ídem

⁴⁹ ídem

disposición para registrarse que aquellos que disfrutaban de la protección de un país en calidad de asilo⁵⁰.

Los sistemas nacionales de asilo existen para determinar si las personas que solicitan asilo⁵¹ merecen protección internacional. Sin embargo, durante los movimientos masivos de refugiados que ocurren, por lo general, en consecuencia, de conflictos o violencia generalizada, no existe, y difícilmente podrá existir, la capacidad de llevar a cabo entrevistas individuales para el reconocimiento de la condición de refugiado a todas las personas que han cruzado la frontera. Estos grupos son a menudo definidos refugiados “*prima facie*”⁵². En promedio, alrededor de 1 millón de personas solicitan asilo de forma individual cada año.

Paralelamente, el cambio climático es un problema que ha sido entendido de distintas formas, como un problema científico, tecnológico y hasta religioso⁵³. Sin embargo, hay tres perspectivas que han dominado la respuesta de este problema en la política internacional contemporánea. En primer lugar, los países europeos lo han visto como un problema ambiental, esto derivado de sus discursos de los últimos años en las negociaciones sobre el clima de las Naciones Unidas por medio de sus representantes en medio ambiente. Por otro lado, los países desarrollados no europeos como Estados Unidos han tendido a ver el problema desde un panorama económico con los economistas desempeñando un papel importante en la formulación de políticas públicas⁵⁴.

En este contexto, muchos países en desarrollo entienden la política climática como parte de un patrón más amplio de injusticias históricas y económicas, una continuación del debate de la década de 1970 sobre el “nuevo orden económico”, que surgió del movimiento de descolonización⁵⁵. En su opinión, los países desarrollados no solo tienen la responsabilidad histórica principal de combatir el cambio climático, sino también deben contribuir para

⁵⁰ Ídem

⁵¹ Solicitante de asilo es quien solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva. ACNUR, 2019. Sitio web disponible en: <https://www.acnur.org/solicitantes-de-asilo.html>. (Consulta: 4 de junio de 2019).

⁵² Ibid.

⁵³ Pope Francis, ‘Encyclical Letter Laudato Si’ of the Holy Father Francis on Care for Our Common Home’ (Vatican Press, 2015). Disponible en: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si_en.pdf (Consulta: 20 de marzo de 2019).

⁵⁴ Bodansky, Daniel, ‘Transatlantic Environmental Relations’, John Peterson and Mark Pollack (eds), Europe, America, and Bush. Ed. Routledge, 2003. (Consulta: 20 de marzo de 2019).

⁵⁵ N. Bhagwati, Jagdish, ‘The New International Economic Order: The North-South Debate’. Cambridge: MIT Press, 1977. (Consulta: 6 de junio de 2019)

apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos para hacerlo⁵⁶. De hecho, algunos países en desarrollo reclaman una "compensación" y argumentan que los países desarrollados deben cumplir su "Deuda ecológica"⁵⁷.

A. Cambio climático como problema ambiental

El primer antecedente del cambio climático como problema ambiental que puede ser considerado es la Revolución Industrial del Siglo XVIII en Inglaterra, sin duda, ha sido un acontecimiento que trajo nuevos descubrimientos y redefinió los aspectos comerciales y conceptuales de su época. Se dieron transformaciones sociales, económicas, políticas, comerciales e industriales que beneficiaron a la humanidad y que vinieron acompañadas de la innovación, prueba de ello es la máquina de vapor, instrumento con lo que da inicio la contaminación ambiental por las emisiones de carbono y otros compuestos a la atmósfera. Inventada por el escocés James Watt (aunque existen indicios de que hubo una máquina de vapor en el siglo XVII⁵⁸), la máquina de vapor consistió en un motor de combustión externa que transformaba la energía térmica en energía mecánica a través de la combustión del carbón, leña o gas con ayuda del vapor de agua. Antes de este descubrimiento los hombres invertían mucho esfuerzo en actividades como la carga y aunque no tardaron mucho en empezar a utilizar animales para esta tarea, con la invención de la máquina de vapor reemplazaron a los animales para las tareas de carga pesada y aumentaron la productividad con mayor rapidez y menor tiempo de realización⁵⁹.

⁵⁶ Statement by Ambassador Nozipho Mxakato-Diseko from South Africa on Behalf of the Group of 77 and China, en la sesión plenaria de apertura de la duodécima parte de la segunda sesión del grupo de trabajo ad hoc sobre la plataforma de Durban para una acción mejorada (ADP 2-12), París, Francia, 29 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/219_137_130932914217320365-G77%20and%20China%20statement%20ADP2-12%2029%20Nov%202015.pdf. (Consulta: 20 de marzo de 2019)

⁵⁷ La deuda ecológica es la deuda acumulada por los países industrializados del Norte frente a los países del Sur global por el saqueo de sus recursos naturales, el comercio injusto, el daño ambiental y el aprovechamiento exclusivo del espacio ambiental como sumidero de sus residuos. La contribución de las transnacionales a este tipo de deuda ha sido elevada a través de los llamados pasivos ambientales: contaminación del agua y el suelo con sustancias tóxicas por la explotación de hidrocarburos y minerales, eliminación de ecosistemas de gran valor ecológico a partir de la construcción de grandes presas hidroeléctricas, entre otros. Lago, Rosa; Urkidi, Leire. "Deuda Ecológica". Observatorio de Multinacionales en América Latina, Madrid, España, 2020 (en línea). Disponible en: <http://omal.info/spip.php?article4833> (Consulta: 4 de junio de 2019).

Neill, Peter, 'Ecological Debt and the Global Footprint Network' The Huffington Post, 4 de enero de 2015 (en línea). Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/peter-neill/ecological-debt-the-glob_b_6101200.html (Consulta: 6 de junio de 2019).

⁵⁸ Francisco Estrada Porrúa, "Evidencias sobre el cambio climático y el calentamiento global". Ponencia presentada en el seminario "El planeta Tierra y las Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, llevada a cabo en el "Auditorio Pablo González Casanova", jueves 21 de abril, 2016.

⁵⁹ Aquiles, Gay; Dovis Sebastián; "La máquina de vapor", Buenos Aires, Instituto Nacional de Educación Tecnológica, 2006, p. 24. Disponible en: http://www.ifdcvm.edu.ar/tecnicatura/Recursos_Didacticos/26.pdf, (Consulta: 4 de junio de 2019).

Otro factor que surge con la Revolución industrial y que hasta hoy ha contribuido tanto al cambio climático como a la contaminación del planeta Tierra en general, es el capitalismo, un sistema económico basado en la concentración del capital. Éste provocó que la densidad de población aumentará como resultado de la migración de las personas del campo hacia ellas, de esta forma comenzaron los primeros indicios de problemas ambientales asociados a las grandes metrópolis. Por tal motivo, comenzaron a desarrollarse patrones de consumo vinculados con un estilo de vida moderno, es decir, las personas comenzaron a consumir cosas innecesarias, no indispensables, abriendo paso a la sociedad consumista⁶⁰. Uno de los mayores retos en la actualidad es modificar esos patrones de consumo siendo uno de los mayores retos a los que se enfrenta la aplicación de una política ambiental acorde a la ética y los principios internacionales.

En las últimas décadas, la conectividad internacional ha aumentado en muchos frentes, incluyendo el flujo de información, los movimientos de las personas, los patrones de comercio, el flujo de capitales, los sistemas de regulación y de difusión cultural. Estos incrementos exponenciales en los índices demográficos, económicos, comerciales y ambientales se han etiquetado como la Gran Aceleración⁶¹. Si se asume al capitalismo como uno de los detonantes del problema del cambio climático entonces la globalización se debe visualizar de la misma forma. Este modelo económico trajo consigo un inevitable proceso globalizador que brindó a la humanidad beneficios innegables como la interconexión entre países y personas, el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC'S), comercio electrónico y grandes avances en el campo de la ciencia y la tecnología en pro del desarrollo sustentable para la humanidad. Esta interconexión que ha generado la globalización, entre Estados y los actores del escenario internacional, ha intensificado de manera exponencial la actividad económica, los movimientos migratorios, los patrones de producción y consumo, entre otros⁶².

⁶⁰ Contreras, Diana; Mendoza, Ana María; Educación Ambiental: Ambiente, diversidad y vida, México, Esfinge, 2º Edición, 2005, p. 196. (Consulta: 4 de junio de 2019).

⁶¹ J. Mc. Michael, Antony. "Globalización, Cambio Climático y Salud Humana". Nueva Revista Inglesa de Medicina, 4 de abril de 2003. Disponible en: <http://www.nogracias.eu/2013/04/04/globalizacion-cambio-climatico-y-salud-humana/> (Consulta: 14 de junio del 2019).

⁶² Ibid.

El proceso continuo de globalización⁶³ que el mundo está experimentando hoy, implica la continua expansión e intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales, culturales y judiciales a través de las fronteras.

La globalización se ve favorecida por la reducción de los costos de transporte y comunicación, el aumento de las nuevas tecnologías de la información, como Internet, y las liberalizaciones en los mercados de bienes, servicios, mano de obra, capital y tecnología. Aunque también ocurre dentro de las estructuras legales existentes, la globalización en muchos casos implica decisiones políticas sobre la desregulación, el libre comercio y la integración de los mercados. Cambia los estilos de vida y las condiciones de vida de las personas en todo el mundo, presentando nuevas oportunidades para algunos, pero riesgos y amenazas para otros. Los individuos, las empresas, los gobiernos y las organizaciones transnacionales que se levantan del marco del Estado-Nación, como el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Unión Europea y las empresas multinacionales enfrentan el desafío de cómo responder a la globalización⁶⁴.

La mayoría de los enfoques que se le han dado al cambio climático han sido como fenómeno ambiental, visto de este modo, el objetivo de la política climática internacional es prevenir el daño antropogénico del cambio climático reduciendo los gases de efecto invernadero. Dada la persistencia del CO² en la atmósfera el objetivo de prevenir el peligroso fenómeno requerirá finalmente la eliminación de la red de emisiones, como lo reconoce el Acuerdo de París en el 2015, para así alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas y su absorción sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza⁶⁵.

Los gases de efecto invernadero (GEI) se producen de manera natural y son esenciales para la supervivencia de los seres humanos y de millones de otros seres vivos debido a que impide que parte del calor del sol se propague hacia el espacio, hacen la Tierra habitable. Pero después de más de un siglo y medio de industrialización, deforestación y agricultura a gran escala, las

⁶³ La globalización se entiende como el desarrollo de una economía global cada vez más integrada, marcada especialmente por el libre comercio, la libre circulación de capitales y el aprovechamiento de mercados laborales extranjeros más baratos. Merriam Webster Dictionary, 2019. (en línea). Disponible en: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/globalization>. (Consulta: 14 de marzo de 2019).

⁶⁴ Christensen B.J., Kowalczyk C. "Introduction to Globalization: Strategies and Effects". Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Alemania, 2017, 617 pp. **ISSN 978-3-662-57013-5**. (Consulta 4 de junio de 2019).

⁶⁵ Acuerdo de París, Artículo 4.1.

cantidades de gases de efecto invernadero en la atmósfera se han incrementado en niveles nunca vistos en tres millones de años. A medida que la población, las economías y el nivel de vida crecen, también lo hace el nivel acumulado de emisiones de este tipo de gases⁶⁶

Continuando con la idea se han relacionado científicamente varios hechos:

- La concentración de GEI en la atmósfera terrestre está directamente relacionada con la temperatura media mundial de la Tierra;
- Esta concentración ha ido aumentando progresivamente desde la Revolución Industrial y, con ella, la temperatura mundial;
- El GEI más abundante y que representa alrededor de dos tercios de todos los tipos de GEI, es el dióxido de carbono (CO₂), resultado de la quema de combustibles fósiles⁶⁷.

B. Cambio climático como problema de equidad

Otra perspectiva del cambio climático se ha visto como un problema de equidad y justicia⁶⁸. Definir una distribución equitativa a nivel internacional de la carga de reducir los riesgos del cambio climático ha sido una preocupación central durante todo el tiempo que se han debatido las políticas de emisiones de gases de efecto invernadero. Los países claramente difieren mucho en su vulnerabilidad al cambio climático, sus contribuciones históricas y proyectadas a las emisiones globales de GEI. A lo largo del tiempo, se constata que ni la historia ni la filosofía proporcionan una guía definitiva de lo que constituirá una distribución justa de la carga.

El concepto de equidad se puede interpretar de muchas maneras y, a menudo, ha sido la raíz de los malentendidos y los conflictos entre los países desarrollados y en desarrollo en negociaciones anteriores. Sin embargo, cualquier criterio que pueda usarse para distribuir las cargas actuales y futuras

⁶⁶ Naciones Unidas Cambio Climático: "La huella humana en los gases de efecto invernadero", Naciones Unidas, 2019. (en línea). Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>. (Consulta: 6 de junio de 2019).

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ The Max Planck Encyclopedia of International Law. Oxford Public International Law, Oxford University Press, 2019. (en línea) Disponible en: <http://opil.ouplaw.com>). (Consulta: 6 de junio de 2019).

de la mitigación de GEI debe basarse, explícitamente o no, en algún concepto de equidad.

El análisis costo-beneficio simplemente busca maximizar el valor económico agregado y no aborda las cuestiones éticas planteadas por el cambio climático⁶⁹, en contraste con la efectividad ambiental y la eficiencia económica, para la cual existen relativamente estudios profundos y aceptados, hay poco consenso sobre lo que implica la equidad y la justicia climática.

Los problemas de justicia climática también se plantean por el hecho de que los países más vulnerables al cambio climático, como los pequeños estados insulares, han contribuido menos a causarlo⁷⁰. Es probable que el cambio climático afecte desproporcionadamente a los países en desarrollo, muchos de los cuales son extremadamente vulnerables⁷¹. “Por lo mismo, en estos países se está proyectando disminuir el crecimiento económico, dificultando en misma medida la reducción de la pobreza, erosionando aún más la seguridad alimentaria y prolongando las actuales y nuevas trampas de pobreza”...⁷² Si bien los países en desarrollo deben adoptar vías de desarrollo sostenible resilientes al clima, existen límites para la adaptación. Algunos países, comunidades y ecosistemas pueden adaptarse al calentamiento de 1.5°–2°C, pero pocos podrán adaptarse al calentamiento de 3°C–4°C. En ausencia de mecanismos de apoyo internacional sólidos, es probable que la carga principal de adaptarse al cambio climático recaiga en dichos países en desarrollo, desviando los escasos recursos de otras prioridades críticas de desarrollo humano⁷³.

El Banco Mundial estima que las necesidades combinadas de los países en desarrollo para la mitigación y la adaptación serán de aproximadamente \$275 mil millones por año para el 2030⁷⁴ y la Convención Marco de las Naciones

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ IPCC. “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability”, Cambridge University Press, 2014. (Consulta: 6 de junio de 2019).

⁷¹ IPCC, “Climate Change 2014: Synthesis Report (n 1)”, Cambridge University Press, 2014. (Consulta: 6 de junio de 2019). Véase también: UNFCCC, ‘Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries’, Bonn, Alemania, 2007. Disponible en línea: <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf> (Consulta 7 de junio de 2019); and The Climate Vulnerable Forum, Disponible en línea: <http://www.thecvf.org/>. (Consulta: 7 de junio de 2019).

⁷² IPCC, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability (n 47) SPM, 20, Cambridge University Press, 2014. (Consulta: 7 de junio de 2019).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ World Bank, “World Development Report 2010: Development and Climate Change”. Washington, D.C.: World Bank, 2010. Un informe de la secretaria de la UNFCCC de 2007 tiene cifras similares, estimando que se necesitarían entre \$200 y \$210 mil millones adicionales por año en inversiones globales y flujos financieros para reducir las emisiones de CO2 en un 25% para el año 2030, aproximadamente la mitad en los países en desarrollo. (Consulta: 8 de junio de 2019). UNFCCC, ‘Investment and Financial Flows to Address Climate Change’, Bonn, Alemania, 2007. (en línea). Disponible en: http://unfccc.int/resource/docs/publications/financial_flows.pdf. (Consulta: 8 de junio de 2019).

Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) estima los costos de cientos de miles de millones de dólares por año solo para la adaptación⁷⁵.

Los países industrializados tienen mayor capacidad económica y tecnológica, pero se discute el alcance de su responsabilidad de apoyar a los países en desarrollo. No hace falta decir que crear un financiamiento adecuado en el sistema para atender las demandas del cambio climático sigue siendo un trabajo en progreso.

Finalmente, el cambio climático plantea problemas de equidad intergeneracional, ya que la mayoría de las cargas del cambio climático serán soportadas por las generaciones futuras, especialmente las de los países en desarrollo que probablemente tengan recursos muy limitados para adaptarse. ¿El presente tiene deberes para el futuro? Si es así, ¿cuáles son esos deberes y cuáles son sus implicaciones para la política climática?⁷⁶

La perspectiva ambiental puede, a veces, estar en tensión con la perspectiva ética. Los principios de equidad, por ejemplo, comúnmente se citan para argumentar que los países desarrollados deben soportar la carga principal de reducir las emisiones, dado que, como grupo, tienen mayores emisiones históricas y per cápita que los países en desarrollo, empero, desde un punto de vista ambiental, reducir las emisiones de los países en desarrollo también es crucial. Por esta razón, muchos países industrializados insisten en la participación de los países en desarrollo como una cuestión de resolución pragmática de problemas, o incluso de "equidad"⁷⁷.

Si el problema de la equidad climática a largo plazo es tan difícil, entonces un desafío importante de la política es evitar que esta dificultad impida un progreso útil a corto plazo hacia la mitigación cooperativa de las emisiones de GEI. Los países más ricos y pobres deben continuar desarrollando relaciones que respalden el compromiso a largo plazo de buscar beneficios compartidos de manera mutuamente aceptable. Dadas las incertidumbres que rodean al

⁷⁵ UNFCCC, *ibid*. Véase también: UNEP, "Adaptation Finance Gap Report 2016", Nairobi, Kenia, 2016. Se señala que el costo de adaptación al cambio climático en los países en desarrollo podría aumentar entre \$ 280 y \$ 500 mil millones por año para 2050. (Consulta: 8 de junio de 2019).

⁷⁶ J. Timmons Roberts and Bradley C. Parks. "A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy". MIT Press, 2007. (Consulta: 8 de junio de 2019).

⁷⁷ UNFCCC. "Umbrella Group Statement, High Level Segment" COP 18, Qatar, Doha, 3 de diciembre 2012. (en línea). Disponible en: http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/Statement%20on%20behalf%20of%20the%20Umbrella%20Group.pdf. (Consulta: 8 de junio de 2019).

crecimiento económico futuro, los impactos del cambio climático y la disposición a pagar mejoran esos riesgos, este proceso debe ser adaptativo en lugar de inmediato. Los pasos iniciales para cooperar en la política climática y los beneficios compartidos se pueden seguir sin excluir las opciones en el futuro.

C. Cambio climático como problema económico

El cambio climático también puede ser visto como un problema económico. Desde esta perspectiva el objetivo de la política climática es lograr el resultado “eficiente” en términos económicos, es decir, el resultado con la red más alta de beneficios.⁷⁸ Acorde a esto, se deben reducir las emisiones sólo mientras los beneficios de más reducciones superan los costos. Por ende, en la medida en que la adaptación es más barata que la mitigación, entonces esa debería ser la política preferida. Calcular costos y beneficios es extremadamente difícil, particularmente, dado que múltiples de los beneficios de reducir emisiones involucran a bienes de no mercado que son difícil de valorar y se realizarán en un futuro, sin embargo, la mayoría de las decisiones se basan en la relación costo-beneficio. Además de definir un objetivo de eficiencia, la visión económica se centra en los medios para lograr ese objetivo, es decir, reduciendo las emisiones de la manera más rentable posible.

Los compromisos relativos a la mitigación asumidos por los países en el seno de las Naciones Unidas no son suficientes para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero de forma tal que permitan alcanzar el objetivo de estabilización climática.⁷⁹ En este contexto, cabe tener en cuenta que América Latina y el Caribe, en particular, es una región muy vulnerable al cambio climático como consecuencia, entre otros factores, de su geografía, de la distribución de la población y la infraestructura, de su dependencia de los recursos naturales y de la prevalencia de las actividades agropecuarias. Esta situación también se debe a la importancia atribuida a sus bosques y biodiversidad, a su limitada capacidad para destinar recursos adicionales a los procesos de adaptación, y a otras características económicas, sociales y demográficas que hacen que un alto

⁷⁸ Ejemplos de perspectiva económica en: Wagner, Gernot and L. Weitzman, Martin. “Climate Shock: The Economic Consequences of a Hotter Planet”, Princeton University Press, 2015. (Consulta: 8 de junio de 2019).

⁷⁹ PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). “The Emissions Gap Report 2013”, Nairobi, Kenia, 2013. (Consulta: 10 de junio de 2019).

porcentaje de personas se hallen aún en condiciones de vulnerabilidad social.⁸⁰ Por ello, resulta crucial que los países de América Latina y el Caribe incluyan procesos oportunos de adaptación al cambio climático en sus estrategias de desarrollo sostenible.

La adaptación al cambio climático comprende todo cambio intencional efectuado como respuesta a las nuevas condiciones climáticas, tanto reales como proyectadas. Así, desde una perspectiva económica, los procesos de adaptación se definen como los costos económicos adicionales en que se debe incurrir en las actividades humanas y los ecosistemas para ajustarse a las nuevas condiciones. Estos costos no se toman en cuenta en la trayectoria inicial y pueden incluir cambios sociales, culturales, administrativos y en los procesos, así como modificaciones en los comportamientos, la construcción de nueva infraestructura o el uso de nuevas tecnologías, transformaciones estructurales y cambios en los productos, los insumos o los servicios, y la formulación de nuevas políticas públicas con el propósito de amortiguar o aprovechar las nuevas condiciones climáticas.⁸¹ A pesar de su importancia, persiste un alto nivel de desconocimiento e incertidumbre sobre los procesos de adaptación y sus costos y beneficios económicos. Ello se debe a las dificultades para definir la línea de referencia y distinguir, por ejemplo, los procesos inerciales del crecimiento económico dotados de una mayor eficacia y una mejor administración de los riesgos de aquellos procesos genuinamente avanzados para adaptarse al cambio climático. En la actualidad, existe evidencia de múltiples procesos de adaptación donde se observa que en estos persisten daños residuales inevitables —en muchas ocasiones irreversibles—, obstáculos y profundas ineficiencias. Estos procesos de adaptación al clima pueden ilustrarse por medio de las actividades agropecuarias, que gozan de una larga tradición adaptándose a la variabilidad y las nuevas condiciones climáticas. Así, en el caso de América Latina la evidencia sugiere que, a raíz del cambio climático, las diversas unidades agropecuarias están transitando del cultivo de maíz, trigo y papas al de frutas y verduras. Asimismo, existe evidencia de un tránsito de las granjas

⁸⁰ Vergara, Walter; Ríos, Ana R; et. al. "The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate-Resilient, Low-Carbon Development". Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, abril 2013. (Consulta: 10 de junio de 2019).

⁸¹ IPCC, "Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", V.R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014. (Consulta 10 de junio de 2019).

agrícolas a granjas pecuarias o mixtas, lo que modifica las decisiones relativas a la irrigación.⁸²

1.3 El objeto del derecho internacional sobre el cambio climático: Solución al desafío político.

La migración o desplazamiento debido al cambio climático es un momento de crisis para la humanidad actualmente que ha estado impactando en la trayectoria geopolítica y sociocultural de las naciones.

El cambio climático ha sido un problema internacional importante desde fines de la década de 1980, y los Estados han desarrollado una importante normativa internacional en respuesta. Gran parte de esa legislación ha sido basada en tratados, adoptada bajo los auspicios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Clima de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997, el Acuerdo de París de 2015 y las numerosas decisiones de las partes en estos instrumentos. Nos referiremos a esta vasta y compleja red de principios, normas, regulaciones e instituciones como el régimen climático de la ONU. Este cuerpo normativo internacional sirve para facilitar las negociaciones en curso; realizar un seguimiento y permitir la implementación de los compromisos básicos relacionados con la mitigación, la adaptación y la provisión de apoyo; y supervisar el cumplimiento.

Los países han estado reordenando su dinámica geoeconómica y la semántica de la política exterior, teniendo en cuenta el cambio climático y sus impactos. Este fenómeno ambiental está destinado a producir una población desplazada sin precedentes que podría medirse a las condiciones tradicionales de refugiado en relación con la vulnerabilidad y la condición de víctima que sufrirían la escasez de los recursos naturales y sus reservas.

El desplazamiento y migración humana inducida por el cambio climático necesitan una respuesta según el derecho internacional de los refugiados y los marcos legales internacionales sobre el cambio climático. Así, el desarrollo del marco normativo internacional del cambio climático y la protección de los CDP's

⁸² Mendelsohn, Robert. "The impact of climate change on agriculture in developing countries", *Journal of Natural Resources Policy Research*, vol. 1, Nº 1, 2009. (Consulta: 10 de junio de 2019).

(census designated place)⁸³ deben ser localizados mediante el examen de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, apreciando los principios legales de los COP's⁸⁴ en respuesta a la migración climática⁸⁵. Al mismo tiempo, la protección legal bajo las leyes de refugiados, sus limitaciones y las solicitudes de derechos humanos, país de origen y responsabilidades del Estado anfitrión también han sido abordadas por una defensa de un régimen legal regional o internacional alternativo sobre los refugiados climáticos⁸⁶.

1.4 El objeto del marco normativo internacional del cambio climático

Las leyes internacionales sobre el cambio climático se centran en cuatro temas básicos:

1. La mitigación del cambio climático: es decir, limitarlo o evitar que suceda;
2. La adaptación al cambio climático, con el fin de limitar sus efectos nocivos;
3. Medios financieros y otros de apoyo para la mitigación y adaptación; y
4. Supervisión internacional para promover la implementación, el cumplimiento y la eficacia.

En el desarrollo de un marco normativo internacional sobre el cambio climático, los Estados han adoptado diferentes puntos de vista sobre si el régimen climático debería centrarse en la mitigación o si debiese establecer un equilibrio entre la mitigación y la adaptación.

Si bien el objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se refiere tanto a la mitigación como a la adaptación, en la

⁸³ **Census-designated place (CDP)** es una concentración de personas definida así por el Buro de Censos del gobierno de Estados Unidos de América para propósitos estadísticos solamente.

⁸⁴ **Conference of the Parties – UNFCCC, United Nations Climate Change.** La COP es el órgano supremo de toma de decisiones de la Convención. Todos los Estados que son Partes de la Convención están representados en la COP, en la que revisan la implementación de la Convención y cualquier otro instrumento legal que la COP adopte y toman las decisiones necesarias para promover la implementación efectiva de la Convención, incluidos los arreglos institucionales y administrativos.

⁸⁵ Jolly, Stellina, Ahmad, Nafees. "Climate Refugees in South Asia. Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia" Ed. Springer, 10 de enero de 2019, pp. 114. (Consulta: 10 de junio de 2019).

⁸⁶ Ibid.

primera década de la existencia del régimen climático de la ONU, el enfoque se centró directamente en la mitigación. La negociación y la elaboración del Protocolo de Kioto, que prescriben objetivos y cronogramas de mitigación de GEI para los países desarrollados, han estado preocupados desde 1995 hasta 2001. Solo a partir de entonces, el régimen climático comenzó a considerar seriamente formas de mejorar las medidas de adaptación, la cooperación y el apoyo. Mientras tanto, a lo largo de la historia del régimen, los países en desarrollo, particularmente, se han centrado particularmente en la asistencia financiera y otros medios de implementación, incluida la transferencia de tecnología y la creación de capacidad. Finalmente, un énfasis importante del régimen climático de la ONU ha sido desarrollar un sistema robusto de informes y revisión, con el fin de promover la transparencia y, quizás con menor consistencia a lo largo de los años, desarrollar procedimientos sólidos para determinar e imponer consecuencias por el incumplimiento.

CAPÍTULO II. CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DERECHO INTERNACIONAL

2. Introducción

En octubre de 2018, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicó un informe especial sobre los impactos del calentamiento global a 1,5°C, encontrando que limitar el calentamiento global a este nivel requerirá cambios rápidos de gran alcance y sin precedentes en todos los aspectos de la sociedad, mencionado por el IPCC en su nueva evaluación. Con ventajas claras para la gente y ecosistemas naturales, el informe encontró que la limitación del calentamiento global a 1.5°C comparado con 2°C podría ir de la mano con el compromiso de asegurar una sociedad más sostenible y equitativa. En tanto, estimaciones previas se enfocan en determinar el daño que se ocasionaría si la temperatura media llegara a los 2°C, este informe establece que muchos de los impactos adversos del cambio climático se producirían ya en los 1,5°C⁸⁷. Es por ello por lo que la comunidad internacional preocupada por este problema y junto con el Sistema de Naciones Unidas, han creado acuerdos globales para tratar de regular jurídicamente este problema que afecta a la población están uniendo esfuerzos para salvar nuestro planeta.

Los impactos del cambio climático han cuestionado los alcances de la protección y regulación del sistema jurídico internacional actual de las personas que son víctimas de este problema global, así como la responsabilidad del Estado y su obligación de reparar el daño.

Además, los esfuerzos para frenar el cambio climático han dado lugar, junto con los desarrollos en otros regímenes ambientales, a la evolución de algunos principios y conceptos nuevos del derecho internacional, incluido el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de la noción de preocupación común de la humanidad, la protección de los países vulnerables y los llamados mecanismos de flexibilidad para que los países industrializados cumplan sus compromisos en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas. “Cambio Climático”, 2020 (en línea), Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html> (Consulta: 12 de junio de 2019).

¿Debería existir un cuerpo normativo supranacional que regule esta situación o solamente se le puede obligar a los Estados a que brinden cooperación entre países respecto de la citada cuestión?, ¿qué problemas enfrenta recientemente el Derecho Internacional frente a los impactos ambientales actuales? En consecuencia, definiremos a qué se refiere cada una.

2.1. Derecho Internacional General y el Régimen Internacional del Cambio Climático

En esta sección reflexionaremos sobre la relación entre el derecho internacional general y el régimen climático. El derecho internacional general se refiere a las normas aplicables en ausencia de reglas más específicas y prevalecientes. Incluye, según Christian Tomuschat, "Premisas axiomáticas del orden jurídico internacional", como el principio de igualdad soberana; "Características sistemáticas del derecho internacional", que derivan casi automáticamente de estas premisas, como la ley de responsabilidad estatal; y valores ampliamente aceptados, como ciertos derechos humanos⁸⁸. Con la excepción de las normas perentorias de derecho internacional general⁸⁹, las normas del derecho internacional general pueden ser anuladas por normas especiales en caso de conflicto de normas bajo el principio *lex specialis derogat lege general*⁹⁰.

Primero se demostrará que en algunas normas de derecho internacional general - el principio de no daño y el derecho de responsabilidad estatal - son a priori aplicables al cambio climático. Luego, se afirmará que estas normas no son anuladas por el régimen climático, puesto que se consideran más bien como un esfuerzo colectivo para promover gradualmente el cumplimiento de estas normas generales.

⁸⁸ C. Tomuschat, *What is General International Law?*, Audiovisual Library of International Law, 2009. Disponible en: <http://legal.un.org/avl/ls/Tomuschat.html>. (Consulta: 1 de agosto de 2019).

⁸⁹ Art. 53, Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT), Vienna, Austria, 23 May 1969, entrada en vigor 27 enero 1980. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume1155-I-18232-English.pdf>. (Consulta: 1 de agosto de 2019).

⁹⁰ International Law Commission (ILC), 'Conclusions of the Work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law', Yearbook of the International Law Commission, 2006. (Consulta: 1 de agosto de 2019).

2.1.1 Fuentes de Derecho Internacional: Derecho Internacional General.

Las fuentes clásicas del derecho internacional incluyen tratados, derecho consuetudinario y principios generales de derecho⁹¹, con el tiempo, han surgido otros procesos de establecimiento de normas a través de los cuales se desarrollan normas de "soft law", que buscan guiar el comportamiento, pero no son legalmente vinculantes. Todas estas fuentes tradicionales y nuevas de normas internacionales juegan un papel en la configuración de las respuestas legales al cambio climático global. Por el contrario, los tribunales internacionales o nacionales, diseñados para resolver disputas sobre la existencia e interpretación del derecho internacional vinculante⁹² han desempeñado un papel limitado en el contexto climático hasta la fecha⁹³.

El derecho internacional consuetudinario surge de la práctica consistente y generalizada de los Estados, perseguida por un sentido de obligación legal (*opinio juris*). Aunque el derecho consuetudinario, por consiguiente, es en principio dinámico, generalmente se desarrolla de manera lenta e incremental. Las prácticas y opiniones legales de los Estados tienden a mantener las reglas existentes, y es relativamente difícil iniciar un cambio en las prácticas y puntos de vista de un número suficiente de Estados para generar una nueva norma consuetudinaria. Como resultado, las reglas consuetudinarias proporcionan típicamente principios generales de fondo para la interacción, en lugar de reglas específicas de comportamiento. Metodológicamente, como ha subrayado constantemente la Corte Internacional de Justicia (CIJ)⁹⁴, establecer que una norma dada es vinculante como costumbre requiere evidencia de ambos elementos: práctica estatal y *opinio juris*. Sin embargo, proporcionar dicha evidencia es más difícil de lo que uno podría suponer a primera vista. Determinar si la práctica estatal es lo suficientemente consistente y generalizada para crear una regla consuetudinaria es una tarea difícil, en particular, cuando hay una brecha significativa entre la práctica física y verbal de los Estados, es decir, entre lo que dicen los Estados y lo que hacen⁹⁵. Probar que la práctica estatal está

⁹¹ Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Christina Voigt, "The Potential Roles of the ICJ in Climate Change-related Claims", in Elgar Encyclopedia of Environmental Law vol. 1: Climate Change Law. Cambridge University Press, 2015. (Consulta: 1 de agosto de 2019).

⁹⁴ Véase caso: North Sea Continental Shelf Cases, 1969. Corte Internacional de Justicia. (Consulta: 1 de Agosto de 2019)

⁹⁵ Daniel Bodansky, "Customary and (not so customary) International Environmental Law, Indiana Journal of Global Studies, 1995. (Consulta: 1 de agosto de 2019).

acompañada por la *opinio juris* requerida puede ser un ejercicio aún más complicado, ya que requiere evidencia de las opiniones de los Estados, que a menudo no se expresan directamente.

Los principios básicos para la interacción estatal también pueden surgir bajo la apariencia de los "principios generales" contemplados en el Artículo 38.1 del Estatuto de la CIJ. Sin embargo, como una "fuente de derecho", los principios generales se enfrentan a desafíos metodológicos aún mayores, particularmente, debido a los persistentes desacuerdos sobre lo que cuenta como un principio general en primer lugar. Algunos comentaristas fundamentan principios generales en la ley natural⁹⁶. Otros consideran que el término se refiere a los principios del derecho interno que se encuentran la mayoría de los principales sistemas jurídicos, de modo que pueden considerarse "principios generales del derecho internacional"⁹⁷.

¿El derecho consuetudinario o los principios generales proporcionan una "fuente" más plausible para las normas básicas del derecho ambiental internacional?⁹⁸ Para los propósitos actuales, basta con decir que ambos dan lugar al derecho internacional general. El término "derecho internacional general" denota reglas y principios legales internacionales que se aplican a todos los Estados, en contraste con los tratados, que obligan solo a los Estados que han consentido explícitamente estar vinculados y, por lo tanto, son partes del acuerdo.

El derecho internacional sobre el cambio climático consiste en parte, de reglas y principios del derecho internacional general, como la regla de no daño considerada en la mayor parte de los regímenes basados en tratados. Los tratados difieren del derecho consuetudinario y los principios generales, no solo en virtud del hecho de que se aplican exclusivamente a aquellos estados que consienten explícitamente en obligarse por ellos, sino también a través de las reglas ampliamente acordadas y mucho más detalladas que rigen la legislación.

⁹⁶ Véase: Opinión Consultiva del juez Cancado Trindade, Caso: Argentina vs Uruguay, Corte Internacional de Justicia, 2010. (Consulta: 1 de agosto de 2019).

⁹⁷ Hugh Thirlway, "The Sources of International Law", Oxford University Press, 2014. (Consulta: 2 de agosto de 2019).

⁹⁸ Daniel Bodansky, "The Art and Craft of International Environmental Law", Harvard University Press, 2010. (Consulta: 2 de agosto de 2019).

La "ley blanda" (soft law) puede proporcionar tanto estándares destinados a ser de aplicación general como estándares que operan en un entorno de tratado. A pesar de su prevalencia y creciente importancia en muchas áreas del derecho internacional⁹⁹, la noción misma de "soft law" sigue siendo polémica¹⁰⁰. De hecho, la "ley blanda" se elabora de diversas maneras y se presenta en una gran variedad de formas, muchas de las cuales interactúan o se superponen con una o más fuentes tradicionales de derecho¹⁰¹. Por ejemplo, algunas normas "blandas" son precursoras del derecho consuetudinario¹⁰²; otras son generadas por Estados "en forma no vinculante de acuerdo con los modos tradicionales de elaboración de leyes"; otros pueden ser producidas o dirigidas a actores no estatales¹⁰³. Sin embargo, las distinciones entre la ley "dura" y la "blanda" en términos de contenido y efectos pueden ser difíciles de establecer¹⁰⁴. Por ejemplo, la ley "dura" a veces se combina con procesos "blandos" de solución de controversias o sanciones "blandas"¹⁰⁵. Por el contrario, aunque las normas "blandas" no figuran en las "causas de acción" permitidas en la adjudicación internacional, pueden figurar en el razonamiento jurídico práctico de los tribunales, los Estados y otros actores internacionales¹⁰⁶. Y, así como los tratados vinculantes pueden contener términos no obligatorios o vagos, los estándares flexibles pueden contener términos obligatorios y extremadamente detallados. Todas estas manifestaciones de la "soft law" se pueden encontrar en la legislación internacional sobre cambio climático, donde una serie de procesos laxos de establecimiento de normas han desempeñado un papel importante, especialmente en el régimen climático de las Naciones Unidas, junto con el recurso al "contenido blando" en lo que de otra manera serían instrumentos duros, como lo ilustra el Acuerdo de París.

Finalmente, si bien es importante comprender los procesos de elaboración de leyes consuetudinarios, basados en tratados y soft law determinados por los Estados, también es importante apreciar el creciente papel del establecimiento

⁹⁹ Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel, "When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Law-making", *European Journal of International Law*. Oxford University Press, 2000. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Op. Cit.* Joost Pauwelyn, et.al, 2000.

¹⁰³ Christine Chinkin, "Normative Development in International Legal System". Oxford University Press, 2000. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Op. Cit.* Christine Chinkin, 2019.

¹⁰⁶ Christine Chinkin, "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law, Washington D.C 2014. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

de estándares por parte de actores no estatales y subestatales y de organizaciones internacionales, siendo este el más importante de los procesos de establecimiento de normas fuera del régimen climático de la ONU que se enfoca en la gobernanza climática "policéntrica o de multinivel".

2.1.2 Principios fundamentales del Derecho Ambiental Internacional.

2.1.2.1 La regla de no dañar y principios relacionados.

El derecho ambiental internacional¹⁰⁷ contemporáneo tiene sus raíces en conceptos que apuntan a equilibrar los intereses soberanos en competencia¹⁰⁸. Bajo el principio fundamental de no dañar, el derecho soberano de los Estados a usar sus territorios y recursos encuentra sus límites cuando se inflige un daño transfronterizo significativo; los Estados vecinos deben tolerar el daño que permanece por debajo de ese umbral. Esta regla se expresó por primera vez en el Arbitraje Trail Smelter de 1941, que se refería a la contaminación del aire originada por la fundición ubicada en la provincia canadiense de Columbia Británica que causó daños a los animales vivos y las tierras de cultivo en el estado estadounidense de Washington¹⁰⁹. El tribunal arbitral sostuvo que ningún Estado tenía "el derecho de usar o permitir el uso de su territorio de tal manera que causara daños por contaminación en el territorio de otro estado, y especificó que el daño en cuestión tenía que ser "consecuencia grave" y establecido por evidencia clara y convincente¹¹⁰. El tribunal confirmó que Canadá no solo estaba obligado a compensar el daño transfronterizo que había sido causado, sino que también estaba obligado a introducir medidas de control para prevenir daños futuros¹¹¹.

La noción de que los Estados son responsables del daño transfronterizo causado por las actividades realizadas en su territorio se ha afirmado y desarrollado a través del mandato de Doha relativo a los acuerdos multilaterales

¹⁰⁷ Gutiérrez Najera define al derecho ambiental como el conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat; por lo que el derecho internacional ambiental engloba las disposiciones y tratados internacionales que tutelan el derecho humano al medio ambiente. Véase en Ferro Negrete, Alejandro; López Sela, Pedro Luis. "Derecho ambiental". IURE Editores, Ciudad de México, México. 2006. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹⁰⁸ International Court of Justice, Island of Palmas Case (The Netherlands vs United States), 1928. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹⁰⁹ United Nations, "Trail Smelter Arbitration (United States vs Canada)", Reports of International Arbitral Awards, 1938 y 1941. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Idem.

sobre el medio ambiente conocido como AMUMA y otros instrumentos internacionales, así como varias decisiones de la Corte Internacional de Justicia (ICJ). Según el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos de conformidad con sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional¹¹². La redacción del Principio 21 sugiere que la regla de “no dañar” se aplica también a los bienes comunes mundiales, como la alta mar o la Antártida y, por extensión, a la atmósfera de la Tierra. El Principio 2 de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reafirmó la formulación de Estocolmo, y agregó que los Estados tienen derecho a explotar sus recursos de conformidad con sus políticas ambientales y de desarrollo¹¹³. Esta redacción, que también se encuentra en el preámbulo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, refleja el esfuerzo más amplio de la Conferencia de Río para equilibrar las preocupaciones ambientales y de desarrollo. Pero en esencia, podría decirse destaca los derechos que fluyen naturalmente de la soberanía de los Estados.

La CIJ confirmó por primera vez en 1996, en su Opinión Consultiva sobre la Legalidad de la Amenaza o el Uso de Armas Nucleares, que las obligaciones generales de los Estados de garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción y control respeten el medio ambiente de otros Estados o de áreas fuera del control nacional ahora forma parte del corpus del derecho internacional relacionado con el medio ambiente, pero no especificó si esta obligación era de naturaleza consuetudinaria o era un principio general de derecho¹¹⁴. El Tribunal reiteró esta conclusión en su decisión de 1997 en el caso Gabcikovo - Nagymaros y aclaró en su decisión de 2010 en el caso Pulp Mills que la obligación es, de hecho, derecho consuetudinario¹¹⁵.

¹¹² UN Conference on the Human Environment, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹¹³ UN Conference on Environment and Development. “Rio Declaration on Environment and Development, 1992. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹¹⁴ ICJ. “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)”, 1996. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹¹⁵ ICJ. “Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)”, 1997. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

A. Prevención de daños y su debida diligencia.

En el caso Pulp Mills, la Corte Internacional de Justicia (ICJ) enfatizó dos características importantes de la regla de no dañar. Primero, como ya sugirió la decisión de Trail Smelter, la regla de no dañar abarca la obligación de tomar las medidas apropiadas para evitar daños al medio ambiente de otros Estados o al patrimonio mundial¹¹⁶. En segundo lugar, “el principio de prevención, como norma habitual, tiene su origen en la debida diligencia que se requiere de un Estado en su territorio¹¹⁷. A su vez, la obligación de actuar con la debida diligencia implica “no solo la adopción de normas y medidas apropiadas, también un cierto nivel de vigilancia en su aplicación y el ejercicio del control administrativo aplicable a los operadores públicos y privados¹¹⁸.”

La Cámara de Controversias de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos dependiente del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar (ITLOS), en su Opinión Consultiva de 2012 sobre las Responsabilidades en el Área, se basó en este enfoque y destacó la naturaleza contextual del estándar de la debida diligencia¹¹⁹. Según la cámara, el estándar de la debida diligencia puede cambiar con el tiempo ya que las medidas consideradas lo suficientemente rápidas en un determinado momento pueden no ser lo suficientemente adecuadas a la luz de los hechos, por ejemplo, de los nuevos conocimientos científicos o tecnológicos. También puede cambiar en relación con los riesgos involucrados en la actividad y ser más grave en actividades más riesgosas¹²⁰. Además, el estándar de la debida diligencia puede variar teniendo en cuenta la capacidad del Estado en cuestión¹²¹, aunque este punto parece ser el más controvertido. Algunos comentaristas destacados, que citan numerosos instrumentos internacionales, incluida la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, advierten que este principio se adapta a las capacidades tecnológicas y reguladoras de los países en desarrollo, asimismo,

¹¹⁶ International Law Association. “The Legal Principles relating to Climate Change), Art. 7A (1) and Commentary, 2014. (Consulta: 3 de agosto de 2019).

¹¹⁷ ICJ. “Judgement Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)”, 20 abril de 2010. (Consulta: 4 de agosto de 2019).

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ International Tribunal for the Law of the Sea. “Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Person and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, ITLOS Report, párrafos 115,117, 1 de febrero de 2011. (Consulta: 5 de agosto de 2019).

¹²⁰ Ibid. párrafo 17.

¹²¹ International Law Commission (ILC). “Text of the Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities”. Doc A/56/10, 370, Art. 3, 2001. (Consulta: 5 de Agosto de 2019).

comparan la flexibilidad del estándar de la debida diligencia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas¹²². Sin embargo, la Cámara de Controversias de ITLOS enfatizó que el tratamiento diferencial para los Estados desarrollados y en desarrollo está garantizado solo cuando las obligaciones legales internacionales subyacentes lo prevén¹²³.

Es debido a lo anterior, que el principio de “no dañar” fue caracterizado por Philippe Sands como la piedra angular del derecho ambiental internacional¹²⁴. Este principio desde 1941, con el laudo arbitral del “Trial Smelter”, fue respaldado por los Estados en múltiples resoluciones y preámbulos de tratados como principio del derecho internacional general¹²⁵. Este principio se formula en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptada en Río de Janeiro en 1992, donde los Estados tienen la responsabilidad de garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional¹²⁶. De hecho, es un corolario indispensable del principio de igualdad soberana de que un Estado no debe permitir actividades que puedan causar un gran daño a otros Estados, al menos cuando dicho daño causaría un gran peligro al territorio, entorno o desarrollo de esos Estados. En general, se entiende que el principio de no dañar implica no sólo una obligación para los Estados de no causar daño por su propia acción, pero también una obligación de debida diligencia para prevenir tales actividades dañinas dentro de su jurisdicción¹²⁷.

Las emisiones masivas de GEI en las naciones industrializadas causan daños más allá de las fronteras de estos Estados al interferir con el sistema climático internacional. Incluso si se toma de forma aislada, las emisiones de GEI originadas en China o los Estados Unidos por sí solas causan un daño¹²⁸ significativo al medio ambiente global. Algunos autores han sugerido que el principio de no dañar se aplica solo en el caso de daño transfronterizo directo,

¹²² Birnie, Patricia; Boyle Alan and Redgwell, Catherine. “International Law and the Environment”, Oxford University Press, 3rd ed, 2009, 149 pp. (Consulta: 5 de agosto de 2019).

¹²³ *Op. Cit.*, ITLOS, “Responsibilities in the Area”, no. 36 párrafos 151-63, 2011.

¹²⁴ P. Sands & J. Peel, “Principles of International Environmental Law”, 3rd edición, Cambridge University Press, 2012, p.191. (Consulta: 5 de agosto de 2019).

¹²⁵ *Op. Cit.* UNFCCC, n. 11, Recital 9. (Consulta: 5 de agosto de 2019).

¹²⁶ *Op. Cit.* UNFCCC, N. 6, Principio 2 (Consulta: 5 de agosto de 2019).

¹²⁷ A veces se hace referencia a este último por separado como el “principio preventivo”. Mayer, Benoit. “Construing International Climate Change Law as a Compliance Regime” *Transnational Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018, 115-137 pp. **Doi: 10.1017/S2047102517000127**. (Consulta: 5 de agosto de 2019).

¹²⁸ International Law Association, “Resolution 2/2014, Declaration of Legal Principles relating to Climate Change”. Artículo 7A; 11 abril 2015. (Consulta: 6 de agosto de 2019).

donde las actividades en el Estado A pueden causar daños en el Estado B, pero no daños indirectos, globales o "acumulativos". Mientras la distinción puede ser relevante al evaluar las modalidades de implementación del principio de no daño, parece irrelevante para la aplicación del principio. Como un corolario del principio de igualdad de soberanía, el principio de no dañar se aplica igualmente en circunstancias donde el vínculo causal entre actividades en el Estado A y el específico daño en el Estado B es menos directo, siempre y cuando se establezca que las actividades en el Estado A inevitablemente resultará en un daño significativo para el Estado B¹²⁹. La justificación que demuestra la prevención de actividades que causan daños transfronterizos locales se aplica a *fortiori* a circunstancias donde lo que está en juego incluye la prosperidad, la viabilidad o la supervivencia de otros Estados y la civilización humana en su conjunto.

Sin embargo, quedan grandes zonas grises con respecto a la aplicación del principio de "no daño" a las emisiones de GEI. Surgen preguntas inquietantes con respecto a lo apropiado de una debida diligencia, el alcance de la aplicación extraterritorial (si existe), la posibilidad de un umbral de daño de minimis y la relevancia de factores como la población o capacidad financiera para determinar las obligaciones de un Estado. Algunas emisiones GEI están obviamente justificadas: actividades necesarias para que un Estado cumpla con lo básico de las necesidades de su población¹³⁰, pero ningún umbral claro diferencia lo necesario de las emisiones "excesivas" (por lo tanto, ilegales). La implementación del principio de no dañar no excluye la aplicabilidad de este principio, aunque en práctica pueden obstaculizar tanto el cumplimiento como la evaluación de su éxito.

Una violación de una obligación internacional de un Estado, si es atribuible a ese Estado bajo el esquema del derecho internacional, constituye un acto internacionalmente ilícito del cual las obligaciones surgen de acuerdo con la ley general de responsabilidad estatal¹³¹. Por consiguiente, una violación del

¹²⁹ La aplicación del principio de no daño al daño a los bienes comunes mundiales, que tiene "el potencial destruir la civilización y todo el ecosistema del planeta", se sugiere en la Opinión Consultiva n. 6, párrafo 35 de la Corte Internacional de Justicia "Legalidad de la amenaza o Uso de armas nucleares". 8 de julio de 1996. (Consulta: 6 de agosto de 2019).

¹³⁰ Shue, Henry, "Subsistence Emissions and Luxury Emissions". Law & Policy. 1993. Vol. 15, no. 1. 1993. p. 39-60. DOI 10.1111/j.1467-9930.1993.tb00093.x. (Consulta: 6 de agosto 2019)

¹³¹ ILC, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (Articles on State Responsibility)". Report of the ILC on the Work of its Fifty-Third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-Sixth session, Supp. No. 10 (A/56/10), Capítulo. IV, artículos 1 y 2. (Consulta: 6 de agosto de 2019).

principio de no daño por parte de un Estado al alentar o no prevenir las emisiones de GEI de actividades dentro de su jurisdicción provocarán efectos secundarios de las obligaciones bajo la ley de responsabilidad del Estado. Algunas excusas que prescinden la ilicitud podrían ser relevantes, en particular, el concepto de necesidad en relación con las actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas de una población¹³².

Las consecuencias legales surgen de la responsabilidad de los Estados por el exceso de emisiones GEI en violación del principio de no daño. En primer lugar, el Estado responsable del acto internacionalmente ilícito tiene la obligación de cesar ese acto, si aún continúa, y ofrecer garantías apropiadas y garantías de no repetición, si las circunstancias así lo requieren¹³³. Con respecto a las emisiones excesivas de GEI que afectan nuestro clima, esto sugiere pasos drásticos: el objetivo debe ser el cese inmediato de cualesquiera emisiones sean injustificables, aunque ciertos retrasos en la implementación podrían ser razonables si se considera necesario.

En segundo lugar, el Estado responsable del hecho internacionalmente ilícito está bajo una obligación de hacer las paces. El estudio de la ley de responsabilidad estatal por parte de la Comisión de Derecho Internacional (CIT) concluyó que esta obligación implicaba “una completa reparación por la lesión causada por el hecho internacionalmente ilícito a través de una restitución, compensación y satisfacción, ya sea individualmente o en combinación.”¹³⁴ Esto codificó la práctica común de la mayoría de las jurisdicciones internacionales, con la notable excepción del Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio¹³⁵. Sin embargo, la práctica estatal sugiere tolerancia del estándar menos exigente de una adecuada reparación con respecto a daños en todo el sistema, como guerras, atrocidades masivas, programas de nacionalización o desastres industriales.

¹³² *Op. Cit.* Shue, Henry, 1993.

¹³³ Mayer, Benoit. “Climate Change Reparations and the Law and Practice of State Responsibility. *Asian Journal of International Law*. Cambridge University Press, Vol. 7, no. 1, 2016. pp. 185-216. DOI 10.1017/s2044251315000351. (Consulta: 6 de agosto de 2019).

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Los Estados se han opuesto firmemente a cualquier intento de reparaciones retrospectivas en el régimen comercial. Órgano de Solución de Diferencias. Organización Mundial de Comercio, Acta de la reunión, 11 de febrero de 2000. (WT/DSB/M/75). (Consulta: 6 de agosto de 2019).

En cuanto al principio de no daño y las circunstancias que impiden la ilicitud, existen grandes incertidumbres con respecto a las modalidades de aplicación de las obligaciones correctivas. La determinación de la lesión es problemática en circunstancias donde el daño causado por el hecho ilícito afecta el sistema atmosférico en lugar de a un Estado específicamente. Del mismo modo, se podría excluir la reparación total si es tan onerosa como para afectar la capacidad de los Estados responsables de proteger los derechos de sus propias poblaciones. Si es así, ¿qué constituiría una reparación ‘adecuada’? ¿Cómo es apropiado para explicar la amplia desconexión temporal entre el hecho ilícito y sus consecuencias? Responder estas preguntas requeriría nuevos desarrollos en el derecho internacional. La indeterminación de las modalidades de implementación de la ley de responsabilidad estatal no descarta su aplicación al cambio climático como una cuestión de principio, en la práctica, sin embargo, la falta de orientación normativa clara facilita los procesos a través de los cuales los actores pueden ignorar sus obligaciones legales¹³⁶.

2.1.2.2. Principio de Sostenibilidad

Este principio trata de coordinar una acción y desarrollo conjunto entre el respeto al medio ambiente y el crecimiento económico. En el informe “Nuestro futuro común” o “Informe Brundtland, 1987” se define al desarrollo sostenible como: “El desarrollo que satisface las necesidades de la generación del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

Este principio no se asocia, por tanto, con la conservación intacta de la naturaleza, sino con la conducción del desarrollo económico por cauces que no comprometan el desarrollo en el futuro. Se trata, en consecuencia, de un principio de solidaridad intergeneracional.

¹³⁶ Gardiner, Stephen. “A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change”, Oxford University Press, 2011. pp. 301–38. (Consulta: 6 de agosto de 2019).

2.1.2.3 Principio de responsabilidad compartida o de coordinación.

Este principio tiene diversas manifestaciones en el ámbito público y privado. En la esfera pública, se combina con el principio de subsidiariedad, asimismo, se reconoce que los Estados tienen responsabilidades comunes como la protección ambiental, bien diferenciadas, sin embargo, en la Declaración de Río.

La manifestación más importante de este principio se desarrolla en la Convención Marco sobre Cambio Climático de 1992 y en el Protocolo de Kioto de 1997. Este protocolo fija una cuota global de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del 5% con respecto a los niveles de 1990. Sin embargo, el reparto por Estados de los porcentajes de reducción no es homogéneo; en otras palabras, se fijaron deberes distintos para los países desarrollados y en desarrollo.

2.1.2.4 La Ley de Cooperación.

A. En General

El término "ley de cooperación" se ha desarrollado, por la teoría, como una contraparte del término "ley de coordinación"¹³⁷. La ley de cooperación no reemplaza a la ley de coordinación, sino que constituye una dimensión adicional, que complementa, y en algunos lugares refuerza, la primera.

Como lo demuestra el art. 1 Carta de las Naciones Unidas, ambos esfuerzos se combinan en el sistema de la ONU. La obligación de cooperar, según lo establecido en el art. 1.1 y 1.3 de la Carta de San Francisco, implica la cooperación entre los Estados y la cooperación con las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, así como en la solución de los problemas internacionales de un entorno económico, social y cultural o de carácter humanitario. Sin embargo, la Carta de la ONU enfatiza igualmente la soberanía de los Estados, así como su igualdad (Art. 2.1).

El término cooperación nunca ha sido definido por un tratado internacional o una resolución de la Asamblea General de la ONU. Incluso la Declaración de relaciones amistosas de 1970 "Declaración sobre los principios de derecho

¹³⁷ Friedman, Milton. "Metodología, Teoría y Política Económica". Ediciones UC, 2014, 301 pp. (Consulta: 6 de agosto de 2019).

internacional relativos a las relaciones amistosas y la cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970”¹³⁸ procede de una terminología preconcebida. Sin embargo, un análisis de esta declaración demuestra que el término describe la acción coordinada y voluntaria de dos o más Estados que tiene lugar bajo un régimen legal y sirve a un objetivo específico acordado. En este sentido, marca el esfuerzo de los Estados para lograr un objetivo mediante una acción conjunta, donde la actividad de un solo Estado puede o no puede lograr el mismo resultado. Por lo tanto, el deber de cooperar significa la obligación de entrar en dicha acción coordinada para lograr un objetivo específico. La importancia y el valor de la cooperación dependen del objetivo a alcanzar, mientras que la cooperación como tal no tiene un valor inherente.

B. Objeto de la Ley de Cooperación.

El objetivo de la cooperación puede ser doble; puede prever la promoción de los intereses de los Estados involucrados o de los de una comunidad más grande, como la comunidad internacional. Esto requiere la existencia de intereses comunitarios. Sin embargo, la cooperación sólo puede promover los intereses de un Estado o de un grupo específico de Estados, como los Estados en desarrollo.

Todas las organizaciones internacionales representan áreas donde se ha establecido e institucionalizado el deber de cooperar. Dicha cooperación puede servir a los intereses de todos los Estados Parte relevantes o de un grupo más grande, o puede beneficiar solo a un grupo especial de ellos. Estos objetivos no se excluyen mutuamente, como lo demuestra el régimen de minería de los fondos marinos profundos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Según el art. 153 (1) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las actividades en la Zona se llevan a cabo en nombre de la humanidad en su conjunto, aunque la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA) está compuesta únicamente por los Estados parte de la convención (Art. 162 (1)).

¹³⁸ Asamblea General. “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. **Res/2625/XXV**. Naciones Unidas. 24 de octubre de 1970. (Consulta: 7 de agosto de 2019).

Es un tema de discusión si existe una obligación general de cooperar bajo el derecho internacional consuetudinario. Si bien aún no existe una obligación general, tal acuerdo ha sido creado por acuerdos internacionales recientes para el uso de espacios comunes y sobre temas en interés de la comunidad internacional. Dichos acuerdos reflejan la creciente preocupación de la comunidad mundial por el uso efectivo y razonable de los espacios más allá de la jurisdicción nacional (espacios comunes), y la comprensión de que la administración de dichas áreas, así como la realización de objetivos en los que la comunidad internacional tiene diversos intereses, como la protección del medio ambiente o la protección de los derechos humanos y el desarrollo de un sistema económico internacional sostenible que se adapte a los intereses de todos los Estados, no pueden lograrse mediante la acción no coordinada de los Estados individuales.

El enfoque de la ley de cooperación es más ambicioso que el de la ley de coordinación; tanto en lo que se refiere a la función y tareas que atribuye a la ley. Prevé que la ley debe guiar las actividades de la sociedad al iniciar y regular el cambio social, reclamando así una función de estructuración.

La ley de cooperación exige, como requisito previo, el establecimiento y el acuerdo de un objetivo común que debe alcanzarse: un interés de la comunidad. Tal interés de la comunidad es la fuente de legitimidad de las obligaciones de cooperar, tal como se especifica en un régimen legal dado basado en el principio de cooperación.

“A diferencia de la ley de coordinación, el enfoque de la ley de cooperación está orientado hacia el establecimiento de instituciones internacionales como punto focal para la cooperación, ya que existe una co-relación entre la "densidad normativa" y la consecuente 'densidad institucional' necesaria para implementar las normas pertinentes y desarrollarlas progresivamente¹³⁹”.

Esto no significa necesariamente el establecimiento de una organización internacional propiamente dicha. El derecho institucional del derecho internacional ha sufrido cambios sustanciales: ahora también abarca, además de

¹³⁹ Abi-Saab, Georges. “Cours général de droit international public”, The Hague Academy of International Law, La Haya, Países Bajos, 1987. (Consulta: 7 de agosto de 2019).

las organizaciones internacionales, las reuniones de los Estados-Partes, las cumbres y las reuniones de los jefes de los Estados y gobiernos, como el G20. Todos reflejan la necesidad de una cooperación institucionalizada intensificada.

2.1.2.5 Cooperación en materia de espacios comunes.

La obligación de cooperar se establece para la Antártida y el espacio exterior, así como para la gestión, exploración y explotación de los fondos marinos profundos (la Zona), cada uno de los cuales ha sido declarado patrimonio común de la humanidad. Bajo estos regímenes legales, el deber de cooperar siempre conlleva obligaciones procesales y sustantivas, y en ocasiones incluye obligaciones institucionales.

En lo que respecta a las obligaciones procesales, requieren que los Estados Partes cooperen con las otras partes dentro del marco institucional establecido. Solo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha establecido una organización internacional, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. En consecuencia, las obligaciones de cooperar están en relación con los demás Estados-Partes y con la Autoridad. Las obligaciones sustantivas varían significativamente, pero en cualquier caso van más allá de la abstención y la coordinación. Están diseñados y determinados por el objetivo común que pretende lograr el régimen legal en cuestión.

2.1.2.6 Cooperación en Derecho Ambiental Internacional.

El derecho internacional del medio ambiente es un excelente ejemplo en el que se ha establecido la obligación internacional de cooperar y desempeña un papel importante en el desarrollo o la implementación progresiva de los regímenes legales en cuestión.

El Principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁴⁰ puede ser considerado como una cláusula modelo. En él se lee: "Los Estados cooperarán con un espíritu de asociación mundial para conservar, proteger y restaurar la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra". La

¹⁴⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo [14 de junio de 1992]. Documento de la ONU A/CONF/151/26/Rev1 vol I, 3; Declaración de Estocolmo [1972] y Declaración de Río [1992]. (Consulta: 7 de agosto de 2019).

confianza en la obligación de cooperar es evidente en los acuerdos ambientales con una membresía restringida, así como en los acuerdos ambientales universales.

Aunque todos los acuerdos ambientales internacionales se refieren a la obligación de cooperar, las obligaciones resultantes difieren. Implican obligaciones procesales, institucionales y sustantivas. En particular, las obligaciones sustantivas pueden ser de gran alcance y pueden requerir cambios sustanciales en la ley interna, como lo demuestran, por ejemplo, las obligaciones del régimen legal contra el cambio climático.

2.1.2.7 Cooperación en la protección de los derechos humanos.

La obligación básica de cooperación con respecto a los derechos humanos se encuentra en los artículos 1, 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, en la que los miembros se comprometen a tomar acciones conjuntas y separadas en cooperación con la Organización para el logro de los propósitos de la ONU, que incluye el "respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión".

Una obligación similar se reitera en el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹⁴¹, así como en la Declaración de Relaciones Amistosas y el art 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁴², donde especifica que el establecimiento de un organismo "para tomar medidas, individualmente y a través de la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica, al máximo de sus recursos disponibles, con miras a lograr progresivamente la plena realización de los derechos en cuestión".

Otros acuerdos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados firmado el 28 de julio de 1951, que entró en vigor el 22 de abril de 1954¹⁴³ y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

¹⁴¹ Asamblea General. "Carta Internacional de los Derechos del Hombre" **UNGA RES 217 [III]**. General Assembly Official Records, Third Session, Part I, Res. 71. Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. (Consulta: 8 de agosto de 2019).

¹⁴² Adoptado el 16 de diciembre de 1966, (entró en vigor el 3 de enero de 1976). (Consulta: 8 de agosto de 2019)

¹⁴³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, United Nations Treaty Series (UNTS) vol. 189. Geneva, 28 de julio de 1951. (Consulta: 8 de agosto de 2019)

de 1967¹⁴⁴, especifican los compromisos para cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados u otros organismos internacionales.

El examen de los acuerdos internacionales de derechos humanos revela dos tipos diferentes de cooperación, a saber, la cooperación entre los Estados-Partes, como, por ejemplo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984¹⁴⁵, donde se comprometen a prestarse la mayor asistencia posible en relación con los procedimientos penales, y la cooperación con una institución o un órgano de tratado del acuerdo internacional en cuestión. Aquí, nuevamente, las obligaciones sustantivas pueden requerir modificaciones de la legislación nacional en lo que respecta a la prescripción y la implementación.

2.2 Perspectiva del régimen climático internacional.

El cambio climático es un tema definitorio para el siglo XXI. La preocupación política sobre el riesgo de un clima globalmente cambiante es el resultado de la constatación de que la intensificación por la actividad humana de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera no está exenta de consecuencias. Al negociar y adoptar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kioto de 1997, la comunidad internacional expresó su reconocimiento del vínculo peligroso entre las actividades antropogénicas y el cambio climático.

Debido a los desafíos de largo alcance y graves representados por el cambio climático, las Partes en la Convención reconocieron "que el cambio en el clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de la humanidad"¹⁴⁶. En el preámbulo, expresan la preocupación de que "las actividades humanas han aumentado sustancialmente la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero, que estos aumentos mejoran el efecto invernadero natural, y que esto dará como resultado un calentamiento

¹⁴⁴ Creado el 31 de enero de 1967, con entrada en vigor el 4 de octubre de 1967. UNTS vol. 606. (Consulta: 8 de agosto de 2019).

¹⁴⁵ Adoptada 10 de diciembre de 1984, con entrada en vigor el 26 de junio de 1987. United Nations Treaty Series, Vol. 1465. (Consulta: 8 de agosto de 2019).

¹⁴⁶ Preámbulo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo de 1992. (Consulta: 8 de agosto de 2019).

adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar negativamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad.”

Dadas las complejidades de las causas y las consecuencias, las respuestas al cambio climático están intrínsecamente vinculadas a los problemas de la justicia global. Resolver el desafío del cambio climático requiere tomar en cuenta las tendencias de emisiones históricas y actuales en los países desarrollados y las emisiones per cápita aún bajas en los países en desarrollo. Incluye el reconocimiento de la vulnerabilidad de los países en desarrollo a los efectos del cambio climático y las graves consecuencias que se pronostican en las partes ya vulnerables del mundo. Además, abordar el cambio climático significa examinar las desigualdades en los niveles de desarrollo. Asimismo, el cambio climático exige la cooperación de todos los países. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta las diferentes responsabilidades y capacidades respectivas de los países, sus condiciones económicas y sociales y su autoridad para determinar sus propias políticas sociales y de desarrollo y el acceso a la energía y los recursos naturales.

La justicia intergeneracional es un tema dominante en las negociaciones climáticas, la constante disyuntiva versa entre qué países contribuyen a tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, además de proporcionar medios financieros para limitar los daños climáticos, incluyendo a los países en desarrollo. Si bien los países subdesarrollados desconfían de empezar su propio progreso en el desarrollo mediante medidas de mitigación climática, los países desarrollados deben tomar la iniciativa.

Una cuestión aún más compleja es que la protección del sistema climático no solo beneficia a las generaciones presentes sino también a las futuras. El aspecto intergeneracional radica en el hecho de que las medidas adoptadas para combatir el cambio climático probablemente no se sentirán por quienes las implementan. Debido a la inercia del sistema climático, las emisiones pasadas causarán un aumento adicional en la temperatura promedio global durante el siglo XXI. Del mismo modo, las reducciones sustanciales en las emisiones de hoy sólo comenzarán a tener un efecto palpable en muchas décadas a partir de ahora.

El desafío del cambio climático va al corazón de la estructura de las sociedades modernas, las industrias, las economías y las relaciones globales. Lo que se ha hecho evidente es que el cambio climático es un tema mucho más complejo que cualquier otro tema que el derecho internacional público tenga como objetivo abordar. El cambio climático no se puede clasificar simplemente como un problema ambiental. Tampoco es simplemente una cuestión de desarrollo o crecimiento económico. El desafío del cambio climático global excede las limitaciones de tiempo y espacio que previamente definieron problemas singulares de la comunidad mundial y sus respectivas respuestas legales.

Las preguntas sin precedentes de equidad global, como la equidad en el costo y la responsabilidad compartida y las diferencias en la vulnerabilidad y los aspectos sociales, vinculan el cambio climático con una multitud de problemas interrelacionados de la sociedad moderna tardía. La amplitud y la riqueza contextual del régimen climático van mucho más allá de las respuestas singulares y desafían no sólo la estructura fragmentada del derecho internacional, sino también la estructura de la comunidad mundial en general.

La respuesta al cambio climático es indicativa de la dura lucha de la humanidad hacia el desarrollo sostenible¹⁴⁷. Encontrar una solución al cambio climático no es solo un aspecto central para lograr el desarrollo sostenible. Es decisivo. Afrontar el desafío del cambio climático es un componente definitivo del desarrollo sostenible y viceversa. En otras palabras, el problema del cambio climático se relaciona de manera directa y recíproca con el desarrollo sostenible. Las medidas adecuadas para abordar el cambio climático no pueden diseñarse independientemente del desarrollo sostenible, como tampoco se puede lograr el desarrollo sostenible sin resolver el problema del cambio climático.

Las reglas específicas para abordar el cambio climático se han negociado intensamente desde 1990. En 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) declaró un ‘objetivo final’ de lograr ‘la estabilización de concentraciones de gases de efecto invernadero en la

¹⁴⁷ El desarrollo sostenible es definido por la Organización de las Naciones Unidas como el “desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. De “Our Common future”, el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987 o “Informe Brundtland”. (Consulta: 8 de agosto de 2019).

atmósfera a un nivel que evitaría interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático¹⁴⁸. También hizo un llamado a los Estados para que tomen medidas para mitigar el cambio climático al abordar las emisiones antropogénicas por fuentes y las absorciones por sumideros de todos los gases de efecto invernadero¹⁴⁹, con disposiciones ligeramente más específicas aplicables a los países desarrollados.

El Protocolo de Kioto de 1997 definió un "compromiso cuantificado de limitación o reducción de emisiones" aplicable a los Estados desarrollados durante un período de compromiso inicial de 2008 a 2012¹⁵⁰.

La Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, que fue adoptado en 2012 y que entró en vigor conforme a lo establecido en el artículo 20 y 21 del Protocolo de Kioto pactó compromisos similares para un segundo período de compromiso de 2013 a 2020. Para el mismo período, el Acuerdo de Copenhague¹⁵¹ de 2009 y los Acuerdos de Cancún de 2010 toman nota de los "objetivos cuantificados de reducción de emisiones para toda la economía" por parte de los Estados desarrollados y las "medidas de mitigación apropiadas a nivel nacional" por parte de los países en desarrollo¹⁵².

El Acuerdo de París de 2015 requiere que cada Estado comunique e implemente una "contribución determinada a nivel nacional [NDC] a la respuesta global al cambio climático" a partir de 2020 en adelante¹⁵³.

Además de la acción internacional para mitigar el cambio climático, los Estados han considerado progresivamente la necesidad de una acción mejorada para la adaptación, incluso a través de la cooperación internacional, y han buscado medios para abordar las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Por lo tanto, la CMNUCC reconoció, entre otras cosas, una vaga obligación para los Estados

¹⁴⁸ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo de 1992, Artículo 2. (Consulta: 8 de agosto de 2019).

¹⁴⁹ Ibid., Art. 4.1(b).

¹⁵⁰ Ibid., Art. 4.2.

¹⁵¹ UNFCCC. "Conference of the Parties: Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009". Decision 2/CP.15, Copenhagen Accord, (FCCC/CP/2009/11/Add.1). 30 de marzo, 2010. (Consulta: 9 de agosto de 2019).

¹⁵² Ibid. Decision 1/CP.16, "The Cancún Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention", (FCCC/CP/2010/7/Add.1), 10–11 Dic. 2010. (Consulta: 9 de Agosto de 2019).

¹⁵³ Acuerdo de París, artículo 13.

desarrollados de "ayudar" a algunos Estados en desarrollo "a cubrir los costos de adaptación a esos efectos adversos".

El Protocolo de Kioto dedicó una fracción de los ingresos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) para ayudar a los Estados en desarrollo más vulnerables a cubrir los costos de la adaptación. Un Comité de Adaptación y el Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños se establecieron en 2010 y 2013, respectivamente.

Por último, el Acuerdo de París respaldó el objetivo global de adaptación para mejorar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático y reconoció la importancia de evitar, minimizar y abordar las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático.

Aunque importantes, estos logros no llegan a cumplir con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional general. Términos como "mitigación", "acción mejorada en la adaptación" o "enfoques para abordar la pérdida y el daño asociados con los impactos del cambio climático en los países en desarrollo" sugieren obligaciones menos estrictas que el "cese" y la "reparación". Si bien los compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones insertados en el Protocolo de Kioto se adoptaron mediante negociaciones internacionales basadas en el consenso, los Acuerdos de Cancún y el Acuerdo de París respaldan los compromisos que cada Estado autodetermina. Los esfuerzos para limitar o reducir las emisiones de GEI en el último cuarto de siglo han sido lentos, incluso en aquellas naciones industrializadas con capacidad financiera para combatir el cambio climático sin afectar desproporcionadamente las condiciones de existencia de sus poblaciones. Del mismo modo, el apoyo a la adaptación es actualmente poco sistemático y mucho menor que las asignaciones de mitigación dentro de los flujos de financiamiento climático. Hasta la fecha, los Estados más severamente afectados por los impactos del cambio climático se han quedado para cubrir los costos de la adaptación por sí mismos.

2.3 Panorama del derecho humano a un medio ambiente sano.

A lo largo de la historia, los seres humanos hemos dependido del entorno que nos rodea para tener una calidad de vida y sentirnos plenos. Un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible es esencial para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento¹⁵⁴. Sin este ambiente saludable, no podemos cumplir nuestras aspiraciones o incluso vivir a un nivel acorde con los estándares mínimos de dignidad humana, es por ello por lo que salvaguardar los derechos humanos, protege el medio ambiente. Se requiere una participación colectiva donde la sociedad se involucre en las decisiones ambientales que les afectan y con ello garanticen que esas decisiones respeten su necesidad de un medio ambiente sostenible.

Los derechos humanos en su dimensión individual y colectiva guardan una interdependencia tan estrecha que la afectación de unos incide en el deterioro de los otros¹⁵⁵.

En el caso del derecho a un medio ambiente sano y el de un equilibrio ecológico, además de guardar una interdependencia con todos los derechos humanos, estos derechos son una condición previa para el goce de los demás¹⁵⁶.

El disfrute del derecho a la vida, a la alimentación, al trabajo, a una vivienda digna y al desarrollo, requiere de un aprovechamiento adecuado y sustentable de los recursos naturales y de la preservación de un medio ambiente sano. Está comprobado que el deterioro ambiental impacta determinantemente en la autosuficiencia alimentaria, en la calidad de vida, en los derechos económicos, sociales y culturales y sucesivamente en los demás derechos humanos¹⁵⁷.

En los últimos años, se ha reconocido el aumento considerable del vínculo existente entre los derechos humanos y el medio ambiente. El número y el alcance de las leyes internacionales y nacionales, las decisiones judiciales y los

¹⁵⁴ United Nations, Human Rights. Office of the High Commissioner. "Special Rapporteur on human rights and the environment", 2020 (en línea). Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>. (Consulta: 9 de agosto de 2019).

¹⁵⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. "Información relativa a la Resolución 7/23 del Consejo de Derechos Humanos, intitulada Los Derechos Humanos y el Cambio Climático." Ciudad de México, México. Agosto 2016. ISBN: 978-607-729-197-8. (Consulta: 9 de agosto de 2019).

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ídem.

estudios académicos sobre la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente han crecido rápidamente.

Muchos países en la actualidad incorporan el derecho a un medio ambiente saludable dentro de su legislación nacional. En el caso mexicano el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano se relaciona con la responsabilidad de proteger nuestros recursos naturales. El derecho al medio ambiente se instituyó en el texto del artículo 4 constitucional en 1999, estableciendo que:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoqué en términos de lo dispuesto en esta ley”.

Más adelante con la reforma del 8 de febrero de 2012¹⁵⁸, el Estado Mexicano reconoce el “derecho a un ambiente sano” consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo el artículo 4 constitucional de la siguiente forma:

*“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente **sano** para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoqué en términos de lo dispuesto en esta ley”.*

Esto derivado de las rondas de trabajo en la Cumbre del Clima de Durban (COP17)¹⁵⁹ en diciembre de 2011 y el compromiso adquirido de México en la COP16¹⁶⁰ celebrada en 2010 en Cancún, México, que logró devolver la esperanza de conseguir un acuerdo internacional para la lucha contra el cambio climático tras el fracaso de la edición de Copenhague (COP15).

En más de 100 países, el derecho a un medio ambiente sano goza de un estatus constitucional, la forma más sólida de protección legal disponible, y al menos 130 Estados han ratificado tratados regionales de derechos humanos que incluyen explícitamente el derecho a un medio ambiente sano: tratados que

¹⁵⁸ Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. “DOF 08-02-2012. Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 8 de febrero de 2012. (Consulta :10 de agosto de 2019).

¹⁵⁹ United Nations Climate Change, “Sessions COP 17”, 28 de noviembre de 2011 a 9 de diciembre de 2011 (en línea). Disponible en : <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/durban-climate-change-conference-november-2011/cop-17>. (Consulta: 10 de agosto de 2019).

¹⁶⁰ United Nations Climate Change, “Sessions COP 16”, 29 de noviembre de 2010 a 10 de diciembre de 2010 (en línea). Disponible en : <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/durban-climate-change-conference-november-2010/cop-16>. (Consulta : 10 de agosto de 2019)

abarcan África, América Latina y el Caribe, Oriente Medio, partes de Asia y Europa.

A nivel internacional y a nivel regional se ha reconocido el derecho a un medio ambiente sano, pero con ciertos matices. En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales existen observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de Naciones Unidas¹⁶¹ que han tomado en cuenta a los factores medioambientales como el correcto desarrollo del medio ambiente sano, es decir su cuidado, su protección y promoción como elementos fundamentales para la garantía de los derechos humanos.

No está en debate que el medio ambiente se considera como un elemento *sine qua non* para la garantía de los derechos humanos, lo que se encuentra en discusión por algunos investigadores es que este derecho se encuentre protegido por los Tratados Internacionales en la materia. Por ejemplo, en el ámbito latinoamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su Comisión ha tutelado el derecho al medio ambiente a través de una interpretación, hasta el día de hoy, indirecta, debido a que se habla de cuestiones de proteger al medio ambiente dado a que es un elemento que repercute en la garantía del derecho a la vida, del derecho a la integridad personal e inclusive del derecho a la propiedad privada.

En el caso de América Latina, el derecho a un medio ambiente sano se refleja de manera indirecta en la Opinión Consultiva No. 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶² sobre derecho a un medio ambiente sano debido a que habla a la protección de un medio ambiente sano empero con relación a la tutela y protección del derecho a la vida y a la integridad personal.

La Corte Interamericana reconoce el derecho a un medio ambiente sano, sin embargo, el debate reside en si en una visión ius naturalista, la existencia de este derecho se encuentra protegida a la luz del Pacto de San José. La Corte se ha manifestado entorno a éste, con relación a la luz del artículo 26 de la

¹⁶¹ United Nations, Human Rights. Office of the High Commissioner. "ESCR Bulletin: Update on economic, social and cultural rights", junio 2016 (en línea). Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/BulletinJune2016.pdf>. (Consulta: 10 de agosto de 2019).

¹⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 "Medio ambiente y derechos humanos", San José, Costa Rica, 15 de noviembre de 2017 (en línea). Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf (Consulta: 10 de agosto de 2019).

Convención Americana sobre Derechos Humanos referente al desarrollo progresivo en el parámetro de los derechos económicos, sociales y culturales diciendo que:

“Concurre una interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Por lo que, en su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras¹⁶³.”

"El derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros¹⁶⁴."

En el contexto mundial, en palabras de David R. Boyd, relator especial de la ONU sobre el medio ambiente y los derechos humanos, *"El reconocimiento mundial del derecho a un medio ambiente sano complementaría, reforzaría y ampliaría el marco legal nacional y regional existente. El reconocimiento del derecho por parte de las Naciones Unidas reconocería que este derecho debe ser protegido universalmente"*¹⁶⁵. Empero, aún existe la discusión entre la relación de los derechos humanos y el medio ambiente a nivel internacional y sigue sin resolverse.

Como resultado de la discusión internacional de los últimos años, en marzo de 2012, en su resolución 19/10¹⁶⁶ el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoció que las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible requerían atención y aclaración, por lo que decidió establecer un mandato sobre los derechos humanos y el medio ambiente, que (entre otras tareas) estudia las

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ *Op. Cit.* CIDH, 2017.

¹⁶⁵ Noticias ONU. El derecho humano a un medio ambiente sano debe ser reconocido, 25 de octubre de 2018, (en línea). Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/10/1444342> (Consulta: 12 de agosto de 2019).

¹⁶⁶ Asamblea General, Naciones Unidas. "Los Derechos Humanos y el Medio Ambiente". (A/HRC/RES/19/10), Nueva York, Estados Unidos, 19 de abril del 2012. (Consulta: 12 de agosto de 2019).

obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, y promueve las mejores prácticas relacionadas con el uso de los derechos humanos en la formulación de políticas ambientales.

2.3.1 Derechos humanos y cambio climático.

Actualmente, el cambio climático ha contribuido y sigue contribuyendo al aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales repentinos y de los fenómenos de evolución lenta, que tienen efectos adversos en el pleno disfrute de los derechos humanos¹⁶⁷. Debido a esto, es de extrema urgencia y pone de relieve el combate de éste en relación con las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, enfatizando las consecuencias adversas que tiene el cambio climático para todos, en particular para los países en desarrollo y para las personas que son más vulnerables al cambio climático.

Las políticas de adaptación al cambio climático y de mitigación que se han venido implementando en la esfera internacional, deben adoptar un enfoque amplio, integrado, con perspectiva de género e inclusivo de las personas con discapacidad, conforme con la Convención Marco sobre el Cambio Climático y sus objetivos y principios, para que se pueda afrontar de una forma eficaz las repercusiones y retos que entraña el cambio climático en los ámbitos económico, cultural y social, en interés del disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos por todos, y particularmente en apoyo de la resiliencia y las capacidades de adaptación de las personas con discapacidad tanto de las zonas rurales como de las urbanas para responder a los efectos adversos del cambio climático¹⁶⁸.

Los Estados tienen la obligación universal de proseguir e intensificar la cooperación y asistencia internacional, particularmente, con respecto a la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, para la adopción de medidas de mitigación y adaptación destinadas a ayudar a los países en desarrollo, en especial, los que son particularmente vulnerables a los

¹⁶⁷ Asamblea General, Naciones Unidas. "Los Derechos Humanos y el Cambio Climático" (A/HRC/41/L.24), Nueva York, Estados Unidos. 9 de julio de 2019. (Consulta: 12 de agosto de 2019).

¹⁶⁸ Ibid.

efectos adversos del cambio climático, a promover mejor los derechos humanos en general, particularmente, el derecho humano a los medios de subsistencia, a la alimentación y la nutrición, al agua potable y el saneamiento, a los servicios de atención de la salud y los medicamentos, a la educación y la capacitación, a una vivienda adecuada y al trabajo decente, a la energía no contaminante, a la ciencia y a la tecnología¹⁶⁹, esto establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en donde las partes se comprometen, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático a respetar plenamente los derechos humanos.

Por otro lado, el Acuerdo de París, reconoce que el cambio climático es un problema común de la humanidad y que las partes, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deben respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional¹⁷⁰, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por Naciones Unidas destacando la importancia de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y de proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático¹⁷¹ generando un medio ambiente sano y procurando la calidad de vida de las personas.

2.3.2 Los derechos humanos de los migrantes

A lo largo de la historia la migración ha formado y seguirá formando parte de la experiencia humana. La creciente tendencia a la xenofobia, la discriminación y la hostilidad hacia los migrantes en las sociedades y las

¹⁶⁹ *Op. Cit.*, Naciones Unidas, 2019.

¹⁷⁰ *Op. Cit.*, Naciones Unidas, 2019.

¹⁷¹ *Íbid.*

desproporcionadas sanciones por la migración irregular a lo largo de las fronteras internacionales, repercute negativamente en el disfrute de los derechos humanos en todo el mundo¹⁷².

Esencialmente, todos los seres humanos deben disfrutar de todos los derechos humanos. No existe una jerarquía de derechos humanos, ya que todos son universales, inalienables, indivisibles, interdependientes y de igual importancia. Como complemento de ello, algunos regímenes de protección jurídica se han creado para los grupos de extranjeros, incluidos los refugiados, las víctimas de la trata de personas y los trabajadores migrantes, para hacer frente a situaciones concretas y vulnerabilidades específicas¹⁷³. Como tal, el marco jurídico y normativo para proteger a los migrantes internacionales no se encuentra en un único tratado o mecanismo; en cambio, está distribuido en un variado conjunto de instrumentos y de principios y normas conexos¹⁷⁴. Se espera que los Estados respeten las normas que se aplican a determinados grupos (como los migrantes, los niños y las víctimas de la trata de personas) de manera coordinada y con la debida consideración del derecho internacional de los derechos humanos, que es aplicable a todos. No obstante, al poner en práctica esos regímenes debe tenerse cuidado de no crear jerarquías de vulnerabilidad sobre la base de una categorización.¹⁷⁵

Los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes (incluso migrantes irregulares) son colocados en distintas categorías jurídicas desde el punto de vista normativo, suelen trasladarse e instalarse en espacios físicos similares y es probable que tengan necesidades de protección semejantes, como las relacionadas con el derecho a la salud o a no ser objeto de detención arbitraria o prolongada. También es probable que los migrantes pasen por distintas categorías jurídicas durante el viaje, en particular cuando se trata de viajes migratorios largos y peligrosos¹⁷⁶.

¹⁷² Asamblea General, Naciones Unidas: “Los derechos humanos de los migrantes”. (A/HRC/41/L.7). Nueva York, Estados Unidos, 8 de julio de 2019. (Consulta: 12 de agosto de 2019).

¹⁷³ Asamblea General, Naciones Unidas. “Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género”. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. (A/HRC/41/38), Nueva York, Estados Unidos. 15 de abril de 2019. (Consulta: 12 de agosto de 2019).

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ ACNUDH, “Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional”, Ginebra, Suiza, 2013. págs. 14 a 19. (Consulta: 12 de agosto de 2019).

¹⁷⁶ Ibid., página 19.

El derecho internacional de los derechos humanos exige que todas las personas disfruten de sus derechos sin discriminación, en particular por razón de sexo o cualquier otra condición. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíben la discriminación por razón de sexo para el disfrute de todos los derechos consagrados en ellos. En los casos en que hay diferencias en el trato de los nacionales y los extranjeros, los Estados deben velar por que esas diferencias se contemplen en la legislación nacional y cumplan un objetivo legítimo, y que toda medida que se adopte para alcanzar ese objetivo sea proporcional y razonable¹⁷⁷.

De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho de toda persona a estar protegida contra la tortura y los malos tratos. Esa obligación, en lo que se refiere a la migración, está consagrada en el principio de no devolución, que es absoluto e inderogable¹⁷⁸.

Los Estados poseen de su soberanía para determinar su propia política migratoria y la prerrogativa jurídica de regular la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, sin embargo, también tiene la obligación de promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin discriminación de ningún tipo y de una manera justa y equitativa, en particular, a garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a brindar apoyo a los países de origen, tránsito y destino, con espíritu de cooperación internacional, teniendo en cuenta la situación específica de cada país. Por otra parte, es obligación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos asegurar la eficacia de la incorporación de los derechos humanos en el contexto de la

¹⁷⁷ Asamblea General, Naciones Unidas. “Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género”. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, (A/HRC/4138). Nueva York, Estados Unidos, 15 de abril de 2019. (Consulta: 12 de agosto de 2019).

¹⁷⁸ Ibid.

migración internacional y de proporcionar orientaciones prácticas a los Estados que lo requieran sobre la elaboración de sus propias políticas migratorias¹⁷⁹.

El tema de la migración internacional no es un tema nuevo, El Diálogo de Alto Nivel sobre La Migración Internacional y el Desarrollo en 2006 y 2013, así como las contribuciones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en 2007 fueron el preámbulo para la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, en la que la comunidad internacional se comprometió a concertar un pacto mundial sobre los refugiados y así dar pie a la aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular mediante dos procesos separados¹⁸⁰. Juntos, ambos pactos mundiales constituyen marcos de cooperación internacional complementarios que cumplen los respectivos mandatos establecidos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, donde se reconoce que los migrantes y los refugiados afrontan muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares¹⁸¹.

Si bien los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, que deben respetarse, protegerse y cumplirse en todo momento, constituyen dos grupos distintos que se rigen por marcos jurídicos separados.

Por un lado, no existe una definición universalmente aceptada de migrante internacional¹⁸². El término migrante, en un sentido amplio, incluye a las personas migrantes en situación regular o irregular, apátridas, víctimas de la trata de personas y objeto de tráfico ilícito. El Relator Especial de Naciones Unidas reconoce que algunas de esas personas están bajo la protección de marcos jurídicos internacionales específicos y muchas de las categorías se solapan, aunque todas están protegidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos¹⁸³.

¹⁷⁹ Asamblea General, Naciones Unidas: “Los derechos humanos de los migrantes”. (A/HRC/41/L.7). Nueva York, Estados Unidos, 8 de julio de 2019. (Consulta: 12 de agosto de 2019).

¹⁸⁰ Asamblea General, Naciones Unidas. “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”. (A/RES/73/195), Nueva York, Estados Unidos, 11 de enero de 2019. (Consulta: 13 de agosto de 2019).

¹⁸¹ Ibid. Naciones Unidas, 2019.

¹⁸² Según el ACNUDH, un migrante internacional es “cualquier persona que se encuentre fuera de un Estado del que sea ciudadano o nacional o, en el caso de las personas apátridas, de su Estado de nacimiento o residencia habitual”. ACNUDH, “Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales”, Ginebra, Suiza, 2018 pág. 4. (Consulta: 13 de agosto de 2019).

¹⁸³ ACNUDH, “Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional”, Ginebra, Suiza, 2013, págs. 14 a 19. (Consulta: 14 de agosto de 2019).

Por otra parte, solo los refugiados tienen derecho a una protección internacional específica, definida en el derecho internacional de los refugiados. El Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular se refiere a los migrantes y propone un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones¹⁸⁴.

Dado que la migración ha formado parte de la experiencia humana desde los albores de la historia, es previsible creer que este tema genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en un mundo globalizado, y que estos efectos positivos pueden optimizarse mejorando la gobernanza de la migración. En el mundo actual, la mayoría de los migrantes viajan, viven y trabajan de manera segura, ordenada y regular. Sin embargo, no cabe duda de que la migración tiene efectos muy distintos y a veces imprevisibles en nuestros países y comunidades y en los migrantes y sus familias¹⁸⁵.

¹⁸⁴ *Op. Cit.* Naciones Unidas, 2019.

¹⁸⁵ *Op. Cit.* Naciones Unidas, 2019. (Consulta 14 de agosto de 2019).

CAPÍTULO III. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA MIGRACIÓN POR CAMBIO CLIMÁTICO.

3. Evolución del Marco Jurídico del Cambio Climático de Naciones Unidas.

Para su descripción, se ha decidido dividir al desarrollo del régimen climático de la ONU en cuatro fases fundamentales. La primera, fue una fase de establecimiento de la agenda internacional, que se extendió hasta 1990. La segunda, fue una fase constitucional establecida por el marco básico del régimen climático de la ONU, a partir de 1991, cuando la Asamblea General de la ONU inició la negociación de una convención marco sobre cambio climático, y continuando hasta 1994, cuando la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) entró en vigor. La tercera fase fue regulatoria, enfocándose en la negociación, elaboración y operacionalización del Protocolo de Kioto, que requería que los países industrializados redujeran sus emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y otros cinco gases que contribuyen al efecto invernadero. Se extendió desde 1995, en la COP1 cuando se adoptó el Mandato de Berlín y lanzó las negociaciones para reducir las emisiones más allá del 2000 mediante objetivos cuantitativos y plazos concretos, a través de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2004, e incluyó la adopción de los Acuerdos de Marrakech de 2001, que establecieron reglas detalladas sobre cómo funcionaría el Protocolo de Kioto. Finalmente, al período comprendido desde 2005 a la fecha, se ha centrado en qué hacer después de 2012, cuando finalizó el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto. Los hitos de esta fase incluyen el Plan de Acción de Bali 2007; el Acuerdo de Copenhague de 2009, los Acuerdos de Cancún de 2010, la Plataforma Durban de 2011, que inició una nueva ronda de negociaciones para abordar el período a partir de 2020; la Enmienda de Doha de 2012, que extendió el Protocolo de Kioto hasta 2020; y el Acuerdo de París de 2015, que aborda el período a partir de 2020 en adelante.

3. 1 La Declaración de Estocolmo 1972 a la Declaración de Río 1992

Aunque la teoría general del calentamiento invernadero ha sido entendida por los científicos desde fines del siglo XIX, el régimen internacional para abordar el problema del cambio climático comenzó a desarrollarse en la década de 1980.

La Declaración de Estocolmo, surgida en el marco de la conferencia de Naciones Unidas sobre el medio humano de 1972, representa el primer evento internacional promovido por la ONU que contemplaba en un gran debate global, los graves problemas ambientales que aceleradamente exponían a mayores riesgos al hombre y su entorno, producto del modelo de desarrollo.¹⁸⁶ La Conferencia estaba comprometida en crear una nueva visión en la sociedad sobre el argumento del desarrollo, es por ello que enuncia, que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar.

En 1979, los esfuerzos de los organizadores de la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima para atraer la participación de los formuladores de políticas no tuvieron éxito, e incluso en 1985, cuando se realizó un importante taller sobre cambio climático en Villach, Austria, el gobierno de los Estados Unidos decidió participar sin instrucciones específicas. A fines de la década de 1980¹⁸⁷, en contraste, el Congreso de los Estados Unidos celebraba audiencias frecuentes sobre el calentamiento global; el tema fue planteado y discutido en la Asamblea General de la ONU; y reuniones internacionales como la Conferencia de Toronto de 1988, las Conferencias de La Haya y Noordwijk de 1989 y la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima (SWCC) de 1990 atrajeron a numerosos ministros e incluso a algunos jefes de Estado.

Después, en 1988, el desarrollo del problema del cambio climático tuvo lugar insaciablemente en el ámbito científico, como resultado de una mejor comprensión del problema¹⁸⁸. Este año marcó un momento decisivo en la aparición del cambio climático como un problema intergubernamental. Durante la etapa de establecimiento de la agenda internacional, la distinción entre actores

¹⁸⁶ Naciones Unidas, "Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, numerales del 1-6, Nueva York, 1973, (en línea). Disponible en: <http://dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>. (Consulta: 15 de agosto de 2019).

¹⁸⁷ Abrahamson, Dean E. "The Challenge of global warming", Island Press, Washington, D.C, 1989. 259 pp. (Consulta: 15 de agosto de 2019).

¹⁸⁸ R. Weart, Spencer, "The Discovery of Global Warming", Harvard University Press, Cambridge, MA, 2008. (Consulta: 16 de agosto de 2019).

gubernamentales y no gubernamentales había sido borrosa. El tema del cambio climático estuvo dominado esencialmente por actores no gubernamentales, principalmente científicos orientados al medio ambiente. Aunque algunos eran empleados del gobierno, sus acciones no reflejaban las posiciones nacionales oficiales, además, la serie de reuniones cuasi oficiales que ayudaron a organizarse y que influyeron en la comunicación del consenso científico sobre el cambio climático y en la articulación de un conjunto de respuestas políticas iniciales fueron de carácter no gubernamental más que intergubernamental.

El período de 1988 a 1990 fue de transición: los actores no gubernamentales todavía tenían una influencia considerable, pero los gobiernos comenzaron a desempeñar un papel más importante. El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) reflejó esta ambivalencia. Establecidos por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1988 a instancias de los gobiernos, en parte como un medio para reafirmar el control gubernamental sobre el tema del cambio climático, los productos más influyentes del IPCC han sido su comunidad más que los gobiernos.

La división entre los países desarrollados fue la primera dinámica que surgió. Los países desarrollados llevaron a cabo la mayor parte de la investigación científica sobre el cambio climático, tuvieron los grupos y ministerios ambientales más activos y, como resultado, fueron los primeros países en preocuparse seriamente por el problema del cambio climático. En la reunión de 1989 de Noordwijk, la divergencia entre ellos se hizo evidente. Por un lado, la mayoría de los países europeos apoyaron el enfoque que se había utilizado para abordar los problemas de la lluvia ácida y el agotamiento del ozono, a saber, el establecimiento de limitaciones cuantitativas en los niveles nacionales de emisiones de GEI (objetivos y calendarios)¹⁸⁹.

Por otro lado, los Estados Unidos apoyados en Noordwijk por Japón y la Unión Soviética desafiaron este enfoque con el argumento de que los objetivos y los horarios eran rígidos, no tenían en cuenta las diferentes circunstancias nacionales y serían en gran medida simbólicos. En cambio, EE. UU. argumentó

¹⁸⁹ Bodansky, Daniel; Brunneé, Jutta and Lavanya Rajamani, "International Climate Change Law", Oxford International Press, 2018. (Consulta: 16 de agosto de 2019).

que se debía hacer hincapié en una mayor investigación científica y en el desarrollo de estrategias y programas nacionales, en lugar de internacionales, la posición a la cual el gobierno de Estados Unidos volvió en la segunda administración de Bush, una década después¹⁹⁰.

Por ende, la Declaración de Estocolmo y posteriormente la Declaración de Río son el resultado de la primera y segunda conferencias mundiales sobre el medio ambiente, esto es, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río en 1992¹⁹¹. A pesar de tener una diferencia significativa de 20 años constituyen un preámbulo fundamental en la evolución del derecho ambiental internacional, dando pie a la denominada era moderna de esta disciplina.

La reunión de Estocolmo creó en la comunidad internacional, el primer estudio de los efectos de la actividad humana en el medio ambiente mundial fue el primer intento de forjar criterios básicos comunes para hacer frente a una nueva problemática internacional, así como crear un parámetro de preservación y mejoramiento del medio humano¹⁹². La Declaración de Estocolmo instituyó nuevas metas y objetivos en política ambiental, después de este instrumento, la comunidad internacional aumentó enormemente su interés por las cuestiones ambientales y se intensificó la creación de documentos en materia de derecho ambiental internacional¹⁹³.

Debido a esto, cuando se celebró la Conferencia de Río en 1992, la comunidad internacional se encargó de enfatizar y priorizar las expectativas creadas en materia de política ambiental y desarrollar los fundamentos legales y políticos del desarrollo sostenible.

Por ende, el hilo conductor de la Declaración de Río es el desarrollo sostenible, entendido como el “desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ United Nations, General Assembly, “UN Conference on Environment and Development”, (A/RES/44/228). 22 de diciembre de 1989. (Consulta: 17 de agosto de 2019).

¹⁹² Handl, Günter; “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo, 1972), y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (1992). United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012. Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf. (Consulta: 17 de agosto de 2019).

¹⁹³ Ibid.

satisfacer las propias”. No obstante, hasta nuestros días, este concepto sigue representando un desafío, es por ello por lo que en la Conferencia de Rio+20, el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, se consideró obligado a reiterar la necesidad urgente de establecer “objetivos para el desarrollo sostenible con metas e indicadores claros y mensurables”¹⁹⁴.

3. 2 La Convención Marco sobre Cambio Climático 1992

Aunque el derecho ambiental internacional experimentó un crecimiento impresionante en los años setenta y ochenta¹⁹⁵, no tenía que ver con el cambio climático debido a que el tema apareció por primera vez en la agenda internacional a fines de los años ochenta¹⁹⁶. Las únicas convenciones existentes sobre contaminación del aire abordaron la contaminación transfronteriza del aire en Europa y América del Norte¹⁹⁷ y el agotamiento de la capa de ozono estratosférico. Si bien el derecho internacional consuetudinario articula principios generales relevantes para la contaminación atmosférica¹⁹⁸, estos principios no tienen la especificidad y la certeza necesarias para abordar el problema del cambio climático de manera efectiva. Por lo tanto, cuando comenzaron a hacerse llamamientos para tomar medidas internacionales para abordar el cambio climático, la suposición incuestionable fue que esto requeriría la negociación de un nuevo tratado.

El proceso formal de elaboración de tratados, desde el comienzo de las negociaciones hasta la entrada en vigor de la CMNUCC, tomó poco más de tres años, un período comparativamente corto para las negociaciones ambientales internacionales. El proceso comenzó en diciembre de 1990, cuando la Asamblea General de la ONU estableció el Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre el Cambio Climático (INC), con el mandato de negociar una convención que incluyera los 'compromisos apropiados' a

¹⁹⁴ Asamblea General, Naciones Unidas. “Memoria del Secretario General Ban Ki-moon sobre la labor de la Organización”. (A/71/1), Nueva York, Estados Unidos, 2016. (en línea). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/71/1>. (Consulta: 17 de agosto de 2019).

¹⁹⁵ M. Goldberg, Donald. “As the World Burns: Negotiating the Framework Convention on Climate Change”, Georgetown International Environmental Law Review, 1993. (Consulta: 17 de agosto de 2019).

¹⁹⁶ B. Magraw, Daniel, “Global Change and International Law”, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 1990. (Consulta : 17 de agosto de 2019).

¹⁹⁷ United Nations, “Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution”, United Nations Treaty Series, Ginebra, Suiza, 16 de marzo de 1983. (Consulta: 17 de agosto de 2019).

¹⁹⁸ Por ejemplo, el principio de prevención establece que los Estados deben garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros estados o áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional. Declaración de Estocolmo, principio 21.

tiempo para su firma en junio de 1992 en la Cumbre para la Tierra (CNUMAD) de 1992¹⁹⁹. Entre febrero de 1991 y mayo de 1992, el INC celebró cinco sesiones. Adoptó la CMNUCC el 9 de mayo de 1992, y la convención entró en vigor menos de dos años después, el 21 de marzo de 1994, como resultado de su ratificación por parte de cincuenta países.

Con este instrumento internacional, el sistema de las Naciones Unidas estuvo a la vanguardia de los esfuerzos para salvar nuestro planeta. En 1992, la Cumbre para la Tierra dio lugar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como primer paso para afrontar el problema. Hoy en día cuenta con una composición casi universal: un total de 197 países han ratificado la Convención, convirtiéndose en Partes de esta. El objetivo final de la Convención es prevenir una interferencia humana "peligrosa" con el sistema climático.

La CMNUCC tomó prestada una línea muy importante de uno de los tratados ambientales multilaterales más exitosos de la historia (El Protocolo de Montreal de 1987) y obligó a los Estados miembros a actuar en interés de la seguridad humana ante la incertidumbre científica²⁰⁰.

El objetivo final de la Convención es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero "a un nivel que evite la interferencia antropogénica peligrosa inducida por los humanos con el sistema climático". Establece que dicho nivel debe de lograrse dentro de un marco de tiempo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y para permitir que el desarrollo económico avance de manera sostenible²⁰¹.

Su idea principal es poner la responsabilidad de liderar el camino a los países desarrollados, dado a que son la fuente de la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero, se espera que los países industrializados hagan todo lo posible para reducir esas emisiones dentro su esfera²⁰². Muchos países han tomado medidas enérgicas para volver este objetivo una realidad.

¹⁹⁹ United Nations, General Assembly. "Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras". **(A/RES/45/212)**. 21 de diciembre de 1990. (Consulta: 18 de agosto de 2019).

²⁰⁰ United Nations, Climate Change. "What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?" United Nations, New York, 2016. Disponible en: www.unfccc.int/es/bigpicture. (Consulta: 18 de agosto de 2019).

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid.

3.3 Protocolo de Kioto

En 1995 los países iniciaron las negociaciones para fortalecer la respuesta mundial al cambio climático y, dos años después, adoptaron el Protocolo de Kioto. Este obliga jurídicamente a los países desarrollados que son Parte de la Convención, a cumplir las metas de reducción de las emisiones GEI. El primer período de compromiso del Protocolo comenzó en 2008 y finalizó en 2012. El segundo período de compromiso empezó el 1 de enero de 2013 y terminará en 2020. Hoy en día hay 197 Partes en la Convención y 192 en el Protocolo de Kioto²⁰³.

A. Antecedentes

El Protocolo de Kioto de 1997 complementa el marco establecido en la CMNUCC al establecer objetivos cuantitativos de emisiones negociados internacional y legalmente vinculantes para las partes del Anexo I. Aunque las negociaciones de Kioto fueron duras, la gama de problemas fue mucho más estrecha que en los procesos de CMNUCC o el Acuerdo de París, ya que las negociaciones de Kioto se centraron solo en las emisiones del Anexo I, y las partes del Anexo I generalmente acordaron la necesidad de objetivos legalmente vinculantes. Eso dejó dos cuestiones centrales en disputa: la rigurosidad de los objetivos y la flexibilidad que tendrían los estados para implementarlos. Por un lado, la Unión Europea favoreció objetivos fuertes y flexibilidad limitada; por otro lado, los Estados Unidos y otros Estados desarrollados no pertenecientes a la UE generalmente favorecieron objetivos más débiles y una mayor flexibilidad. El Protocolo de Kioto representa una compensación entre la preferencia de la Unión Europea por la rigurosidad y la preferencia de los Estados Unidos por la flexibilidad. Asimismo, estableció objetivos de emisiones comparativamente fuertes para toda la economía para las partes del Anexo I, respaldado por requisitos estrictos para la presentación de informes y la revisión, así como medidas de aplicación. Del mismo modo, le dio a los Estados una flexibilidad considerable para cumplir sus objetivos: flexibilidad para elegir en qué sectores y gases de efecto invernadero (GEI) enfocarse, y qué medidas específicas usar

²⁰³ Naciones Unidas, "Cambio Climático", 2020. (en línea). Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html> (Consulta: 18 de agosto de 2019).

(por ejemplo, energía, estándares de eficiencia, un impuesto al carbono, etc.) flexibilidad en cuanto a cuándo reducir las emisiones (como resultado del período de compromiso de cinco años del protocolo y la opción de depositar las unidades de emisiones para su uso posterior); y la flexibilidad sobre dónde reducir las emisiones (como resultado de los mecanismos de mercado del protocolo, incluido el comercio de emisiones y el Mecanismo de desarrollo limpio (MDL).

El Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) fue adoptado por la tercera COP en diciembre de 1997. Las negociaciones para un Protocolo de la UNFCCC comenzaron en 1995 después de la primera COP en Berlín, determinaron que los compromisos en virtud del art. 4 (2) (a) y (b) UNFCCC no fueron adecuados. En la segunda COP en Ginebra en 1996, se adoptó la Declaración Ministerial de Ginebra para cuantificar objetivos legalmente vinculantes para limitar las emisiones y una reducción general significativa dentro de marcos de tiempo específicos con respecto a las emisiones antropogénicas por fuentes y eliminaciones por sumideros de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.

El principal logro del Protocolo de Kioto es el compromiso de las partes del Anexo I con los objetivos cuantificados de reducción de emisiones y un calendario para su logro. Esta es la distinción clave en el tratamiento de las partes del Anexo I y del Anexo II²⁰⁴.

El Protocolo exige el avance de la implementación de los compromisos de todas las partes, incluidos los países en desarrollo. En este se enumeran varias medidas que incluyen la formulación de programas nacionales y regionales para mejorar la calidad de los factores de emisión locales y los datos de actividad para preparar inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero, así como para mitigar el cambio climático y facilitar una adaptación adecuada a este problema.

Sin embargo, existen diversas áreas que necesitan mayor implementación y trabajo en un futuro:

²⁰⁴ SEGOB. DOF: 31/12/1969 "Decreto Promulgatorio del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmado en Kyoto, el once de diciembre de mil novecientos noventa y siete". México, 11 de diciembre de 1997. (Consulta: 20 de agosto de 2019).

- Las reglas para la contabilización de la extracción de dióxido de carbono (CO₂) por sumideros de carbono.
- El sistema para informar y revisar las emisiones del Anexo I.
- Las reglas para los mecanismos de mercado del protocolo.
- Las normas y procedimientos para los mecanismos de cumplimiento del protocolo.

Debido a que estos problemas tenían enormes implicaciones para las obligaciones de los Estados según el protocolo, muchos países no estaban dispuestos a ratificar el protocolo hasta que se hubieran resuelto.

3.4 Acuerdo de París

El Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, caracterizó el Acuerdo de París de 2015²⁰⁵ adoptado después de años de negociaciones multilaterales profundamente polémicas, como un triunfo monumental²⁰⁶. En una línea similar, se ha elogiado el Acuerdo como "histórico²⁰⁷", un hito²⁰⁸, el mayor éxito diplomático del mundo²⁰⁹ y un "gran, gran negocio²¹⁰". En la medida en que estas afirmaciones sean ciertas, no es porque el Acuerdo de París resuelva decisivamente la crisis climática o sea novedoso en su enfoque, sino porque el acuerdo representa un logro considerable en la diplomacia multilateral. Las negociaciones abundan en desacuerdos fundamentales y aparentemente intratables que llegaron a una conclusión exitosa en París el 12 de diciembre de 2015. Se esperaba que estas negociaciones impulsadas por una voluntad política sin precedentes llegaran a un acuerdo. Sin embargo, el hecho de que concretaron un acuerdo a largo plazo, equilibrado y casi universalmente aceptado, a pesar de las muchas líneas rojas entrecruzadas de las partes, no fue una conclusión inevitable.

²⁰⁵ Lavanya Rajamani, "Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics". *International and Comparative Law Quarterly*, Blog of European Journal of International Law, 2016. (Consulta: 23 de agosto de 2019).

²⁰⁶ United Nations, COP 21. "UN chief hails new climate change agreement as monumental triumph", UN News Centre. 12 diciembre 2015. (en línea). Disponible en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52802#>. (Consulta: 23 de agosto de 2019).

²⁰⁷ Mooney, Chris, "196 Countries approve historic climate agreement", *The Washington Post*, Diciembre, 2015. (Consulta: 23 de agosto de 2019).

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

El Acuerdo de París establece una dirección ambiciosa para el régimen climático y complementa esta dirección con un conjunto de obligaciones básicas comunes para todos los países, incluidas obligaciones de conducta legalmente vinculantes en relación con las contribuciones de mitigación determinadas por las partes a nivel nacional, y una expectativa de progresión en el tiempo. También establece un marco común de transparencia y rendición de cuentas y un proceso iterativo, en el que las partes hacen un balance, cada cinco años, de su progreso colectivo y presentan contribuciones para la reducción de emisiones para el próximo período de cinco años.

El Acuerdo de París, además, exige la aceptación universal o casi universal, y es aplicable a todos. A partir del 20 de enero de 2017, más de 190 países que representan aproximadamente el 99% de las emisiones globales habían presentado contribuciones determinadas a nivel nacional (INDC)²¹¹.

En la 21ª Conferencia en París en 2015, las Partes en la CMNUCC alcanzaron un acuerdo histórico con el objetivo de combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones y las inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. El Acuerdo de París se basa en la Convención y, por primera vez, agrupa a todas las naciones bajo una causa común: realizar ambiciosos esfuerzos con el objetivo de combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo a que lo hagan. De esta manera, define un nuevo camino en el esfuerzo climático a nivel mundial.

El Acuerdo de París, por primera vez, hace que todas las naciones tengan una causa en común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con un mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo a hacerlo. Como tal, traza un nuevo rumbo en el esfuerzo climático mundial.

El principal objetivo del Acuerdo de París es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir con los esfuerzos para limitar aún más el aumento de

²¹¹ World Resources Institute (WRI). "CAIT Climate Data Explorer", 2020 (en línea). Disponible en : <https://cait.wri.org/inde>. (Consulta: 17 de febrero de 2020).

la temperatura a 1,5 °C. Asimismo, su objetivo reside en fortalecer la capacidad de los países para hacer frente a los efectos del cambio climático, por lo que para alcanzar dicha perspectiva se establecerán nuevos flujos financieros y un marco tecnológico y de creación de capacidad adecuado para apoyar a los países más vulnerables, en contexto con los objetivos nacionales de cada país.

En el Día de la Tierra, el 22 de abril de 2016, 175 líderes mundiales firmaron el Acuerdo de París en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Este fue, con diferencia, el acuerdo internacional que más países firmaron en un solo día. Otros también lo han firmado desde entonces. Actualmente hay 184 países que se han sumado al Acuerdo de París²¹².

Las negociaciones que llevaron a lo que se convirtió en el Acuerdo de París estuvieron plagadas de desacuerdos en al menos cuatro áreas generales clave: (1) La forma legal del acuerdo de 2015 y el carácter legal de las disposiciones dentro de él; (2) la arquitectura del acuerdo de 2015; (3) el alcance del acuerdo de 2015; y (4) la naturaleza y el grado de diferenciación que contiene. El diseño del acuerdo de 2015 refleja los compromisos alcanzados en estas cuatro áreas clave.

Además de esto, la forma legal del acuerdo de 2015 estuvo en cuestión desde el principio. Las opciones para la forma jurídica iban desde acuerdos legales como protocolos y enmiendas que son tratados en el sentido de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (VCLT)²¹³, hasta opciones de leyes blandas como las decisiones tomadas por la Conferencia de la Partes (COP), que no son, salvo la excepción, legalmente vinculantes. La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) y otros países vulnerables han argumentado durante mucho tiempo que cualquier cosa que no sea un instrumento legalmente vinculante sería una afrenta a su crisis existencial. La Unión Europea (UE), los Estados Unidos (EE. UU.) Y otros países desarrollados también favorecieron consistentemente un acuerdo global e integral legalmente vinculante bajo la CMNUCC. Brasil, China e India, preocupados por las limitaciones de un nuevo acuerdo legal sobre sus perspectivas de desarrollo,

²¹² Naciones Unidas, "Cambio Climático", 2020. (en línea). Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html> (Consulta: 3 de septiembre de 2019).

²¹³ Naciones Unidas, "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (23 de mayo de 1969)" 1155 United Nations Treaty Series, Viena, Austria. Artículo 2.1 (a) definición de tratados. (Consulta: 14 de septiembre de 2019).

inicialmente se mostraron reacios a respaldar la solicitud de un instrumento legalmente vinculante, pero, en las últimas horas de la conferencia de Durban de 2011, que lanzó las negociaciones para el acuerdo de 2015, solo India se mantuvo firme en su oposición a dicho instrumento. La India temía que un instrumento jurídicamente vinculante contuviera compromisos vinculantes de mitigación que planteen desafíos para sus aspiraciones de desarrollo.

Finalmente, la Unión Europea prevaleció sobre India para aceptar un compromiso que requería el desarrollo de un "protocolo, otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes"²¹⁴. En opinión de la India, esta redacción era lo suficientemente abierta como para preservar la opción de un instrumento distinto de un tratado²¹⁵.

Las partes optaron por no decidir la forma legal del acuerdo de 2015 y el carácter legal de sus disposiciones constitutivas hasta el final del proceso de negociación de cuatro años. Sin embargo, cuando las partes llegaron a París, había un consenso emergente de que el acuerdo de 2015 tomaría la forma de un instrumento legalmente vinculante. Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar un instrumento legalmente vinculante, a pesar de las importantes restricciones políticas internas, siempre que los países desarrollados y en desarrollo estuvieran igualmente obligados por el acuerdo.

Existen dos puntos clave que para la política internacional están controvertidos y no tienen valor jurídico. En primer lugar, el Acuerdo de París, es un tratado, como se define en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (VCLT)²¹⁶. Se titula el "Acuerdo de París" en lugar del Protocolo de París, debido a las sensibilidades políticas de los Estados Unidos²¹⁷, y no se adoptó explícitamente en virtud del Artículo 17 de la CMNUCC, que regula la adopción de los "Protocolos". Sin embargo, la nomenclatura de un instrumento es legalmente irrelevante.

²¹⁴ Véase: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2011 (Durban Platform), párrafo 2. Rajamani, Lavanya, "The Durban Platform for Enhanced Action and the Future of the Climate Regime" *International and Comparative Law Quarterly* 61/2, 2012. (Consulta: 14 de septiembre de 2019).

²¹⁵ UNFCCC, "Ad hoc Working Group on the Urban Platform for Enhanced Action". First Session. India Statement, Bonn, Alemania, 17-24 mayo, 2012, pp. 33. (FCCC/ADP/2012/MISC.3) (Consulta: 14 de septiembre de 2019).

²¹⁶ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Artículo 2.1 (a)

²¹⁷ *Op. Cit.* Rajamani, 2012. (Consulta: 18 de septiembre de 2019).

En segundo lugar, el Acuerdo de París es un acuerdo "en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático"²¹⁸. Como tal, las disposiciones de la CMNUCC que se aplican a los "instrumentos legales relacionados" se aplican al Acuerdo de París, incluido el objetivo final de la CMNUCC. Además, el artículo 2 del Acuerdo de París vincula el propósito²¹⁹ del acuerdo con la mejora de la implementación de la Convención²²⁰, que según algunas partes asegura la centralidad de la convención en la evolución del régimen del clima. El Acuerdo de París también hace uso de muchas de las instituciones de la CMNUCC, incluida la COP y el mecanismo financiero²²¹.

A. Cumbre del Clima 2019 (COP 25)

El 20 de septiembre de 2019, el Secretario General António Guterres convocó a los Estados Miembros a participar en una cumbre sobre el clima donde se reunieron los líderes del mundo, el sector privado y la sociedad civil con la finalidad de respaldar el proceso multilateral e incrementar y acelerar la acción climática. Para dirigir los preparativos de la Cumbre sobre Cambio Climático 2019 el Secretario General nombró a Luis Alfonso de Alba, exdiplomático mexicano, como su Enviado Especial. La Cumbre se enfocó en sectores clave donde la acción puede generar una mayor diferencia —industria pesada, soluciones ecológicas, ciudades, energía, resiliencia y finanzas para el cambio climático. Los líderes del mundo reportaron sus decisiones a presente y a futuro en espera de ser convocados en el 2020 para una nueva Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima, donde los compromisos serán renovados y podrán ser incrementados.

La COP 25 o Cumbre del Clima de 2019, tuvo lugar en Madrid, España. El desafío de la COP 25 recae en 8 grandes objetivos, sin embargo, solo se han logrado alcanzar 7 de ellos debido al arduo proceso de decisiones donde se necesita el consenso unánime de los 197 países que forman parte.

²¹⁸ UNFCCC. "Decisión 1/CP.21, "Adopción del Acuerdo de París" (FCCC/CP/2015/10/Add.1,2), 29 de enero de 2016. (Consulta: 18 de septiembre de 2019).

²¹⁹ Acuerdo de París, artículo 3.

²²⁰ Savaresi, Annalisa, "The Paris Agreement: A Rejoinder". Blog of European Journal of International Law. 16 de febrero de 2016. (Consulta: 18 de septiembre de 2019).

²²¹ Acuerdo de París, artículo 9.8

En primer lugar, se logró el gran acuerdo global por la ambición climática. Los 197 países se comprometieron a cumplir sus metas y objetivos nacionales. De igual forma, en un segundo punto se logró que 121 de los 197 países se comprometieran a la Carbono Neutralidad al 2050, como lo señala la comunidad científica internacional.

En tercer lugar, la comunidad internacional estableció desde el primer momento, que esta conferencia se determinara como una COP Azul. Se logró el Acuerdo Global para que los océanos estén protegidos de acuerdo con la ciencia para la acción climática. Siendo este un parteaguas y un logro nunca visto en una COP.

En el punto número cuatro se señala que se logró un consenso por los Estados-Partes para establecer mayor equidad social a nivel global en la acción climática, pese a las dificultades, se alcanzó el mecanismo para abordar las pérdidas y daños que sufren los países más vulnerables frente al cambio climático, debido a que este fenómeno también resulta ser una herramienta para luchar contra las desigualdades.

Por otra parte, otro logro a celebrar es el establecimiento del Plan de Equidad de Género entre hombres y mujeres para impulsar la Acción Climática, cumpliendo la expectativa de la sociedad entera. La entidad de género no es sólo de las mujeres, involucra a toda la comunidad y es un tema clave en las negociaciones internacionales de la actualidad. El liderazgo de las mujeres se ve reflejado en una mayor justicia social en la acción climática.

En los últimos puntos de logros reflejados por la COP 25 se señala que se aumentaron los compromisos de la iniciativa privada y de los actores no estatales, debido a la alta inversión por parte de este sector en virtud del compromiso de alcanzar la Carbono Neutralidad 2050. Y por último se consiguió transversalizar la acción climática involucrando en primer plano a autoridades de los principales sectores productivos. Ministros del mundo de Energía, Agricultura, Transporte y Finanzas se unieron para buscar una solución al problema que nos acoge²²².

²²² Gobierno de Chile, "COP 25", Chile, 2019. (en línea) Disponible en: <https://www.cop25.mma.gob.cl> (Consulta: 17 de febrero de 2020).

A pesar de los grandes avances mostrados en esta reunión, no se pudo alcanzar el objetivo fundamental: regular la compra y venta de los bonos de carbono. Los países miembros no han logrado un consenso respecto de este tema, que habría permitido traer recursos a los países más vulnerables para implementar proyectos que permitieran acelerar la disminución de emisiones²²³. Debido a que es un tema controversial, aún no existe voluntad política ni madurez de los países de grandes emisiones, por lo que ha sido imposible llegar a un consenso.

Aunque fue una Cumbre con grandes objetivos alcanzados, aún no están a la altura de la urgencia climática que se necesita y que la comunidad internacional demanda. Se debe seguir trabajando en la lucha contra el cambio climático de forma más justa y equitativa en el mundo.

3.5 Organización Meteorológica Mundial

La temperatura global ha aumentado a 1 ° C por encima de los niveles preindustriales. El tiempo que queda para cumplir los compromisos del Acuerdo de París para permanecer dentro de los 2 ° C, se está agotando rápidamente y requiere una acción inmediata. El Marco Global para los Servicios Climáticos fue creado para proporcionar la base científica para la adaptación. Las inversiones en servicios climáticos en general tienen una relación costo beneficio de 10 a uno. Es por lo que, como el tiempo, el clima y el ciclo del agua no conocen fronteras nacionales, la cooperación internacional es esencial para el desarrollo de la meteorología y la hidrología operativa, así como para recoger los beneficios derivados de su aplicación. La OMM proporciona el marco en el que se desarrolla esta cooperación internacional.

La Organización Meteorológica Mundial (OMM) es un organismo especializado de las Naciones Unidas, integrado por 193 Estados y Territorios Miembros. Su predecesora fue la Organización Meteorológica Internacional (OMI), cuyos orígenes remontan a 1873, año en que se celebró en Viena el Congreso Meteorológico Internacional. La OMM fue establecida el 23 de marzo de 1950 en virtud de la ratificación del Convenio de la OMM y un año después pasó a ser el organismo especializado de las Naciones Unidas para la

²²³ Ibid.

meteorología (el tiempo y el clima), la hidrología operativa y las ciencias geofísicas conexas²²⁴.

Desde su creación, la OMM ha facilitado el intercambio libre de datos, información, productos y servicios, en tiempo real, en relación con la seguridad y protección de la población, el bienestar económico y la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Asimismo, su labor contribuye a la formulación de políticas a nivel nacional e internacional. Por otra parte, fomenta la colaboración entre los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos de cada país y su aplicación de forma directa en la sociedad. Su función es importante debido a que este organismo se encarga de la vigilancia y protección del medio ambiente en colaboración con organismos de las Naciones Unidas. Entre sus tareas, apoya la implementación de los convenios relativos del medioambiente y por lo mismo, desempeña un papel fundamental en la prestación de asesoramiento y la comunicación de evaluación a los gobiernos, contribuyendo al desarrollo sostenible y al bienestar de las naciones²²⁵.

Entre una de sus labores fundamentales encontramos el desarrollar proyectos de preservación del medio ambiente y combate al cambio climático, por ejemplo, desarrollar servicios climáticos dirigidos por los usuarios para la seguridad alimentaria, la salud y la reducción del riesgo de desastres en Malawi y Tanzania. Siendo África una de las zonas más vulnerables debido a las grandes repercusiones que están teniendo en sus ecosistemas a causa del cambio climático.

El "Programa de Adaptación de los Servicios Climáticos en África: Malawi y Tanzania" fue la primera iniciativa de múltiples agencias que se implementó bajo el Marco Global para los Servicios Climáticos. Este programa emblemático ayuda a desarrollar servicios climáticos dirigidos por los usuarios para la seguridad alimentaria, la salud y la reducción del riesgo de desastres en Malawi y Tanzania. Financiado por el Gobierno de Noruega, el Programa aumenta la resiliencia de las personas más vulnerables a los impactos del clima y los peligros relacionados con el cambio climático, como las sequías, las

²²⁴ Organización Meteorológica Mundial, "Acerca de la OMM", 2020. (en línea) Disponible en: <https://public.wmo.int/es/acerca-de-la-omm> (Consulta: 17 de febrero de 2020).

²²⁵ Organización Meteorológica Mundial. "Historia de la OMM", 2020. (en línea). Disponible en: <https://public.wmo.int/es/acerca-de-la-omm/qui%C3%A9nes-somos>. (Consulta: 17 de febrero de 2020).

inundaciones y los riesgos para la salud asociados, como la desnutrición, el cólera y la malaria, en el mismo sentido, tiene como objetivo fortalecer la capacidad para desarrollar y utilizar los servicios climáticos, así como combinar la ciencia de vanguardia con los conocimientos tradicionales. Representa una asociación única entre el clima y los científicos sociales, investigadores, agencias de desarrollo y humanitarias y otros sectores clave de usuarios²²⁶.

En Tanzania, el programa se enfoca en mejorar los servicios climáticos para garantizar la seguridad alimentaria, la salud y la resiliencia ante desastres en dos áreas piloto en los distritos de Longido y Kiteto del norte de Tanzania²²⁷. Ambos distritos son semiáridos y están poblados por comunidades masai que dependen del ganado para su sustento y son extremadamente vulnerables a la variabilidad climática que afecta el inicio, la duración y la intensidad de la temporada de lluvias y el cambio climático. Este programa es importante porque garantiza las necesidades básicas de la población en las zonas vulnerables de África, reduciendo el problema posterior de que la gente empiece a emigrar de su lugar de origen por un tema de pobreza, inhabitabilidad y fomente un problema transfronterizo de desplazamiento climático y seguridad internacional.

La Agencia Meteorológica de Tanzania está comprometida a mejorar la precisión y el alcance de su clima a corto plazo y pronósticos estacionales a más largo plazo y ponerlos a disposición de los usuarios en un formato adecuado. Los socios del proyecto colaboran para identificar las necesidades exactas de los usuarios, desarrollar capacidades, proporcionar actividades de capacitación y sensibilización para garantizar que la información climática se use de manera efectiva y evaluar la contribución de los servicios climáticos al desarrollo sostenible al final de un período de tres años²²⁸.

En Malawi, el Programa incluye actividades destinadas a fortalecer la capacidad de las comunidades urbanas para prepararse y responder a eventos climáticos severos, basándose en el trabajo que ha sido implementado por la

²²⁶ Organización Meteorológica Mundial. "Programa de Adaptación de los Servicios Climáticos en África: Malawi y Tanzania", 2020. (en línea). Disponible en : <https://public.wmo.int/en/projects/climate-services-adaptation-programme-africa-malawi-tanzania> (Consulta: 22 de febrero de 2020).

²²⁷ Ibid.

²²⁸ *Op. Cit.* Organización Meteorológica Mundial, 2020.

Cruz Roja de Malawi con el apoyo de la Cruz Roja Finlandesa y el Instituto Meteorológico de Finlandia²²⁹.

Por su labor la OMM es reconocida como un eje fundamental de la vigilancia e implementación de información acerca del cambio climático mundial, su Programa Mundial del Clima (WCP) facilita el análisis y la predicción de la variabilidad y el cambio del sistema de la Tierra para su uso en una gama cada vez mayor de aplicaciones prácticas de relevancia directa, beneficio y valor para la sociedad.

El alcance de WCP es determinar la base física del sistema climático que permite predicciones y proyecciones climáticas cada vez más hábiles; desarrolla estructuras operativas para proporcionar servicios climáticos; y desarrolla y mantiene un sistema de observación global esencial totalmente capaz de satisfacer las necesidades de información climática²³⁰.

3.6 Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) es el organismo de las Naciones Unidas para evaluar la ciencia relacionada con el cambio climático. El IPCC proporciona evaluaciones periódicas de la base científica del cambio climático, sus impactos y riesgos futuros, y opciones de adaptación y mitigación.

Creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el objetivo del IPCC es proporcionar a los gobiernos a todos los niveles información científica que puedan utilizar para desarrollar políticas climáticas. Los informes del IPCC también son un aporte clave en las negociaciones internacionales sobre cambio climático.

El IPCC es una organización de gobiernos que son miembros de las Naciones Unidas o la OMM. El IPCC tiene actualmente 195 miembros. Miles de personas de todo el mundo contribuyen al trabajo del IPCC. Para los informes de evaluación, los científicos del IPCC ofrecen voluntariamente su tiempo para

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Organización Meteorológica Mundial. "World Climate Programme", 2020. (en línea) Disponible en: <https://public.wmo.int/en/programmes/world-climate-programme> (Consulta: 22 de febrero de 2020).

evaluar los miles de artículos científicos publicados cada año para proporcionar un resumen completo de lo que se sabe sobre los impulsores del cambio climático, sus impactos y riesgos futuros, y cómo la adaptación y la mitigación pueden reducir esos riesgos²³¹. Estas evaluaciones proporcionan una base científica a los gobiernos, a todos los niveles, para la formulación de políticas relacionadas con el clima, y sirven de apoyo para las negociaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)²³². Si bien esas evaluaciones revisten importancia política, no poseen carácter preceptivo, es decir, pueden servir para presentar proyecciones sobre el cambio climático futuro basadas en varias hipótesis, los riesgos que conlleva el cambio climático y las repercusiones de las posibles medidas de respuesta al mismo, pero no para determinar las medidas que deben adoptar las instancias normativas²³³.

Los Informes de Evaluación del IPCC abarcan todos los aspectos de la evaluación del cambio climático en los planos científico, técnico y socioeconómico. Mientras que los Informes Metodológicos proporcionan orientaciones prácticas para la elaboración de inventarios de gases de efecto invernadero en el marco de la CMNUCC²³⁴.

3.7 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, intitulado “*Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible cuyo objetivo es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030²³⁵. Este nuevo marco de desarrollo da una oportunidad para el Sistema de las

²³¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, 2020. (en línea) Disponible en: <https://www.ipcc.ch/about/> (Consulta: 18 de febrero de 2020).

²³² Ibid.

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Naciones Unidas, México. Agenda 2030. (en línea) Disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/> (Consulta: 18 de febrero de 2020).

Naciones Unidas, a nivel mundial y en México, de focalizar nuestra cooperación y programación, de seguir abogando y promoviendo el tema de inclusión y equidad en un marco de derechos, de construir más ciudadanía para las y los mexicanos en este país.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, y sus 169 metas, inciden en las causas estructurales de la pobreza, combaten las desigualdades y generan oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población en un marco de desarrollo sostenible. Esta importante agenda sirve como plataforma de lanzamiento para la acción de la comunidad internacional, los gobiernos, así como organismos de la sociedad civil, academia y el sector privado, con el fin de hacer frente a los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. El proceso para delinear la agenda fue dirigido por los Estados Miembro de la ONU, con una amplia participación de especialistas y de la sociedad civil.

En el caso mexicano, nuestro país ejerció un rol activo en la definición de la Agenda. Nuestro país fue uno de los más participativos en los foros de consulta. No solo presentó propuestas puntuales para incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica, e impulsó que la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos fuesen los ejes rectores de la Agenda 2030. También abogó por la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza que, además de considerar el ingreso de las personas, tomara en cuenta su acceso efectivo a otros derechos básicos como la alimentación, educación, salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda²³⁶.

México ha mantenido su participación en la implementación de la Agenda 2030, algunos de los avances en materia de los objetivos del desarrollo sostenible son²³⁷:

- México fue uno de los dos países voluntarios en la región para presentar avances sobre los ODS ante el Foro Político de Alto Nivel en Desarrollo Sostenible.

²³⁶ Naciones Unidas, México. Agenda 2030: "Objetivos del desarrollo sostenible". (en línea) Disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>. (Consulta: 23 de febrero de 2020).

²³⁷ Ibid.

- Instalación del Comité Técnico Especializado en Desarrollo Sostenible (Presidencia de la República-INEGI), con la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal.
- El Senado de la República instaló el Grupo de trabajo sobre la Agenda 2030, el cual dará seguimiento y respaldo desde el poder legislativo al cumplimiento de los ODS.
- Desarrollo del Plan de implementación de los ODS por parte de la Presidencia de la República y la AMEXCID con apoyo del PNUD.
- Instalación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

3.8 Gobernanza Global

Detrás del diseño de estándares, principios, acuerdos e instituciones internacionales se desarrolla un proyecto de ordenamiento y funcionamiento de gobernanza global, ¿pero a qué se refiere este término acuñado en los grandes discursos políticos a nivel internacional?

La palabra gobernanza tiene su origen en el lenguaje *kibernan*²³⁸ y hace referencia a la conducción. De acuerdo con el Consejo de Roma, la gobernanza es el mecanismo de estructura y control social²³⁹.

En palabras de la UNPAN²⁴⁰ se define a la gobernanza global como el complejo de mecanismos, instituciones, relaciones y procesos formales e informales entre Estados, mediante los cuales se articulan los intereses colectivos a nivel global y se establecen los derechos y obligaciones al igual que la conciliación de las diferencias.

La gobernanza en palabras de Prats es la pauta que emerge en un sistema sociopolítico como un resultado en su conjunto de los esfuerzos de interacción

²³⁸ En la lengua griega, llamaban *kibernetes* a los marinos responsables de conducir los barcos a su destino, *kibernetike* era el arte de navegar y el verbo *kybernan* significaba "conducir el barco". De *kiberman* en latín nació el verbo *gubernare* con sus derivados, al principio con el mismo significado náutico. En Roma *gubernare* pasó a significar "conducir al pueblo". De ahí, en castellano nacieron otras palabras como: gobernar, gobierno, gobernador y gobernados. Ortega Morán, Arturo. "De gobernadores y gobernados", *El horizonte*, 2020. (en línea). Disponible en: <https://www.elhorizonte.mx/opinion/editorial/de-gobernadores-y-gobernados/1645069> (Consulta: 23 de febrero de 2020).

²³⁹ N. Rosenau, James; "Governance in the Twenty-first century", en *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, Lynne Reinner Publishers, Winter, 1995, página 14. Disponible en Jstor www.jstor.org. (Consulta: 23 de febrero de 2020).

²⁴⁰ United Nations Public Administration. Glosario de términos. (en línea). Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/tools/tool/the-unpan-online-training/> (Consulta: 23 de febrero de 2020).

de los actores involucrados, en otras palabras, es el medio por el cual los actores pueden intentar implementar dichas reglas en favor de sus intereses y objetivos comprendiendo dinámicas de coordinación y cohesión²⁴¹. Al partir del institucionalismo, el enfoque de la gobernabilidad es necesariamente interdisciplinar, aportando de este modo la base para un mayor diálogo crítico entre perspectivas y aproximaciones antes mayormente diferenciadas, por ejemplo, las que provienen de un institucionalismo histórico, sociológico o el de la elección racional²⁴².

Para Rosenau²⁴³, la gobernanza global son aquellas instituciones formales y organizaciones – se incluye al Sistema de Naciones Unidas y a los gobiernos nacionales, y a aquellos sistemas de normas en todos los niveles de la actividad humana – a través de los cuales el manejo de los asuntos internacionales se sustenta.

El sistema internacional actual carece de una autoridad política central, en otros términos, de un gobierno mundial, que sea el responsable de la conducción de la multiplicidad de actores que interactúan.

Por lo que los temas mundiales se basan en un espacio de convergencia de expectativas, de integración de esquemas de comportamiento de los actores en el marco del Sistema Internacional; en el que se considera la creación de mecanismos e instrumentos tomando en cuenta su complejidad y pluralidad. Aun así, estos sistemas de normas no son legalmente vinculantes, ¿cómo se concibe entonces una gobernanza sin gobierno?

3.8.1 Gobernanza Climática más allá del Régimen Climático de las Naciones Unidas.

Rosenau, hace notar que gobernanza no es sinónimo de gobierno. Ambos se refieren a un comportamiento intencional, a actividades orientadas a objetivos específicos, sistemas de normas, pero el gobierno sugiere actividades que están respaldadas por una autoridad formal, por poderes especiales que aseguran la

²⁴¹ Sánchez, José Juan; "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos" en Bertha Lerner, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno (Coord.) Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2012, pp. 217-265. (Consulta: 23 de febrero de 2020).

²⁴² Oriol Prats, Joan. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", Seminario de Educación Superior de la UNAM, Ciudad de México, México, 2003. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁴³ *Op. Cit.* N. Rosenau, James, 1995.

implementación de políticas propiamente constituidas, mientras que gobernanza se refiere a actividades respaldadas por metas que pueden o no derivar de responsabilidades prescritas de forma legal y sensata y que no necesariamente descansan en poderes policíacos para enfrentar los desafíos y asegurar su cumplimiento. En otras palabras, la gobernanza es un fenómeno que lo abarca todo, mucho más que el gobierno. Comprende instituciones gubernamentales, pero subsume mecanismos informales, no gubernamentales, en la que aquellas personas y organizaciones en su marco operan, satisfacen sus necesidades y deseos²⁴⁴.

Existen cuatro criterios mínimos para concebir el término de gobernanza climática. En primer lugar, deben existir acuerdos institucionales que faciliten la integración de la mitigación (y la adaptación) con otras agendas de alta prioridad, en segundo término se debe permitir un marco de gobernanza multinivel que empodere a las ciudades y promueva la transformación urbana, así como las competencias de planeación espacial [o de ordenamiento territorial] y la voluntad política para apoyar usos del suelo y la planificación del transporte de manera integral y por último punto los suficientes flujos financieros e incentivos para apoyar adecuadamente las estrategias de mitigación y adaptación social.

Los principios de gobernanza están diseñados para aumentar la conciencia climática de los actores globales, incorporar consideraciones climáticas en las estructuras y procesos de las organizaciones y mejorar la navegación de los riesgos y oportunidades que el cambio climático representa para la comunidad internacional, en particular a los países y a las empresas multinacionales. La colaboración y coordinación entre el gobierno y los actores sociales (social, privado, académico) son clave para definir e implementar mecanismos y medidas orientadas hacia la prevención, mitigación y adaptación de los riesgos planteados por el cambio climático.

Córdova y Romo identifican claramente que esta forma de gobernanza es resultado de la interacción entre los diversos actores y sectores que van desarrollando una agenda particular para encontrar soluciones en un esquema democrático de inclusión, cooperación y consenso en un asunto complejo como

²⁴⁴ N. Rosenau, James; "Governing the Ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority", *Regulation and Governance*, Volume 1, Issue 1, Willy Publishing, marzo 2007, pag. 93. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

lo es el cambio climático²⁴⁵. El diagnóstico general de la gobernanza climática nacional se encuentra en la Ley General de Cambio Climático (LGCC), que está vigente desde octubre de 2012 y de acuerdo con Ivanova²⁴⁶, plantea un esquema de gobernanza multinivel y, de acuerdo con Villamizar²⁴⁷, antes de la existencia de la LGCC y posterior a su implementación, se ha ido construyendo el andamiaje institucional que permite su existencia como parte de una política pública en nuestro país.

La vinculación de la LGCC con la Ley Nacional de Planeación deriva en el hecho de que la participación social en la política nacional climática se limita a jugar un rol político en el momento en el que el gobierno pone a disposición del público el instrumento jurídico que regirá sexenalmente esta materia siendo una tarea que se ejerce sólo desde las instancias gubernamentales, siendo el Plan Nacional de Desarrollo el eje fundamental en el que versa la política pública ambiental del gobierno en turno.

En el plano internacional se ha trabajado por crear instrumentos que atemperen el problema del cambio climático. Destaca el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París que incorpora un reconocimiento de la comunidad internacional de que el cambio climático es un problema global que implica responsabilidades compartidas por parte de los países²⁴⁸.

Un tercer problema de cooperación se centra en la poca confianza creada en el seno del régimen climático internacional. La teoría de juegos explica como la repetición de los juegos, aunado a un actuar confiable de los participantes puede generar cooperación. Hasta ahora los actores no han generado compromisos genuinos y consistentes que faciliten acuerdos más ambiciosos. El hecho de que Estados Unidos haya actuado activamente en las negociaciones y diseño de Kioto para luego no ratificarlo creó desconfianza entre los países en

²⁴⁵ Rueda Abad, José Clemente: "La gobernanza climática en México. Aportes para su consolidación estructural", PINCC, UNAM, México. (en línea) Disponible en: http://www.pincc.unam.mx/7mocongreso/7O_CONGRESO/NABOR/JUEVES_NABOR/JUEVES_NABOR_PDF/4_CLEM ENTE_RUEDA.pdf (Consulta: 17 de febrero de 2020).

²⁴⁶ Ivanova, Antonina. "Plan Estatal de Acción ante el Cambio Climático para Baja California Sur". UABCS, México, 2015. (en línea). Disponible en: http://www.uabcs.mx/files/archivos/18092015_101452_2012%20Plan%20Estatal%20de%20Accion%20ante%20el%20Cambio%20Climatico%20para_BCS.pdf (Consulta: 23 de febrero de 2020).

²⁴⁷ Villamizar, Alicia "Los riesgos del **cambio climático**: Manejo y gestión". Universidad Simón Bolívar. Venezuela, ponencia 29 de septiembre de 2015.

²⁴⁸ Blackmore, Hazel. "La gobernanza climática internacional del futuro", CEPI Working Paper No. 25, ITAM, México, diciembre 2010 (en línea) Disponible en: http://interamericanos.itam.mx/working_papers/HAZELCEPI-FA.pdf (Consulta: 23 de febrero de 2020).

desarrollo, China en especial. Estados Unidos, por su lado, demanda un compromiso vinculatorio de todos los países, incluidos aquellos en vías de desarrollo. Las presiones estadounidenses tienden a centrarse en China, ya que no sólo es el país que más emisiones genera, sino que sus tendencias de crecimiento apuntan a un incremento aún mayor de dichas emisiones.

Otro problema relacionado con la confianza de los participantes se genera internamente en las instituciones internacionales que son parte de la gobernanza climática. La determinación de que el cambio climático es real y que es consecuencia de la acción del hombre ha sido constantemente cuestionada. La realidad ha demostrado que probar el cambio climático científicamente es una tarea compleja. Esto se debe, entre otros factores, a que la medición de la temperatura en diversas partes del mundo empezó hace sólo 150 años, todas las demás temperaturas utilizadas se han obtenido a partir del estudio de fósiles y cada científico puede “escoger” que evidencia estudiar.

Por otra parte, no se puede olvidar que todos los líderes que negocian las condiciones de un nuevo acuerdo internacional vinculatorio tendrán que regresar a sus naciones y trabajar por la ratificación de éste. Independientemente del régimen político que exista en sus países, todos estos líderes o negociadores deberán encontrar o crear el apoyo para lograr esas ratificaciones. Con frecuencia, los compromisos vinculatorios son percibidos como muy desventajosos para ciertos intereses nacionales y por lo tanto son impopulares.

En la actualidad, la gobernanza de multinivel va asociada a Naciones Unidas, indiscutiblemente este organismo internacional puede presumir de muchos logros en sus 75 años de historia. Al prevenir otra guerra mundial consiguieron algo en lo que precisamente fracasó la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, pueden atribuirse muchos más méritos, como los de defender los derechos humanos, promover el estado de derecho, aportar mecanismos internacionales para el arreglo de controversias, proteger el medio ambiente, erradicar enfermedades y mejorar en todo el planeta las condiciones de vida de millones de personas. Uno de sus grandes logros que son reflejo de su gobernanza climática fue en Nueva York, cuando se acordó la Agenda 2030 para

el Desarrollo Sostenible, y en diciembre de 2015 en París, cuando se aprobó el Acuerdo de París sobre el cambio climático²⁴⁹.

Empero, independientemente de los problemas pendientes de solución, mantienen su pertinencia en dos principios básicos. En primer lugar, el multilateralismo debe ocupar un lugar central en las consultas, la adopción de decisiones y el liderazgo a escala mundial. En segundo lugar, la calidad del liderazgo nacional en aras de una buena gobernanza es decisiva para crear naciones que estén en paz consigo mismas y puedan ofrecer a sus ciudadanos una vida mejor.

No obstante, las deficiencias del sistema de las Naciones Unidas u otros organismos multilaterales, es indiscutible que no cabe enfrentarse a ninguno de los problemas del mundo sin organizaciones internacionales eficaces y sin las muestras de voluntad política que forzosamente deben derivarse de la pertenencia a cualquiera de ellas. Algunos de los problemas de los que están aquejados determinados Estados-nación, como la degradación ambiental, la lucha contra el terrorismo o los delitos comerciales o la respuesta a los efectos de la migración, solo pueden abordarse y resolverse gracias a la cooperación mundial. Así pues, el sistema de gobernanza mundial representado por las Naciones Unidas sigue siendo, con todas sus imperfecciones, componente esencial del orden, la paz y el desarrollo planetarios²⁵⁰.

La lógica de la buena gobernanza y de un liderazgo firme e instruido dentro de las naciones es igual de persuasiva, pero se trata de una cuestión más compleja. La expresión “buena gobernanza” se ha incorporado a lo grande al léxico habitual desde la caída del Muro de Berlín y el casi contemporáneo desmantelamiento del régimen de *apartheid* de Sudáfrica. Suele citarse una observación de Kofi Annan, antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, en el sentido de que “la buena gobernanza tal vez sea el factor más importante que contribuye a erradicar la pobreza y promover el desarrollo²⁵¹”.

²⁴⁹ Banerji, Amitav, “Liderazgo mundial y nacional en el ámbito de la buena gobernanza”, Naciones Unidas, 2020. (en línea). Disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/liderazgo-mundial-y-nacional-en-el-ambito-de-la-buena-gobernanza> (Consulta: 23 de febrero 2020).

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Banerji, Amitav, “Liderazgo mundial y nacional en el ámbito de la buena gobernanza”, Naciones Unidas, 2020. (en línea). Disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/liderazgo-mundial-y-nacional-en-el-ambito-de-la-buena-gobernanza> (Consulta: 23 de febrero 2020).

3.8.2 Gobernanza Global de las Migraciones.

La migración internacional ha sido constante en la historia de la humanidad, en especial en la historia de América Latina y el Caribe. Desde sus orígenes, los países de la región han sido escenarios de grandes movimientos migratorios que contribuyeron decisivamente a la configuración de las sociedades y su desarrollo. Este hecho social ha tenido enorme incidencia en la conformación étnica y cultural, la modernización social y económica, la transición demográfica, los desplazamientos internos de la población y sus pautas de distribución territorial, la adopción de principios de ordenamiento jurídico y la institucionalidad democrática. Con los problemas propios que le otorga un escenario mundial tan dinámico y complejo, la migración internacional contemporánea conlleva muchas oportunidades y retos, especialmente en los actuales procesos de globalización. Actualmente la migración internacional ha adquirido dinámicas cada vez más complejas²⁵².

La política de migración no es una fortaleza de la gobernanza global. Si bien los países de todo el mundo reconocen cada vez más la presión de los enfoques cooperativos para la gestión de los flujos migratorios, los intentos de promover dichos enfoques a nivel mundial solo han recibido un débil apoyo en el mejor de los casos. Por lo tanto, la ausencia de un régimen internacional que regule las respuestas de los Estados a la migración climática ha sido mencionada a menudo y a veces deplorada. En contraste con el flujo en materia económica que prevalece en las urbes mundiales, donde las naciones han establecido instituciones internacionales fuertes para coordinar sus políticas basadas en el mercado, no se ha producido un desarrollo paralelo con respecto a la movilidad internacional de las personas y mucho menos a causa del cambio climático.

La naturaleza misma de la migración transnacional exige cooperación internacional y responsabilidad compartida. Sin embargo, la realidad es que la mayoría de los Estados no han estado dispuestos a comprometerse plenamente con el principio de cooperación internacional en el área de la migración

²⁵² CEPAL. "Migración y desarrollo sostenible: La centralidad de los derechos humanos: Textos seleccionados 2008-2019". Leandro Reboiras (Compilador), 2019. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

internacional, porque la política migratoria todavía se formula principalmente a nivel nacional²⁵³.

De hecho, el principio de soberanía nacional es un tema de controversia en esta área sensible de la política interna. Parece que en un mundo cada vez más interconectado, donde los flujos de bienes y capital están altamente liberalizados, el control sobre quién ingresa a un territorio, a menudo se considera uno de los últimos bastiones de la soberanía nacional. Si bien el ingreso de migrantes altamente calificados se ha convertido en un problema de competitividad económica, a raíz del creciente populismo antiinmigrante y de los ataques terroristas, la lucha contra la inmigración no solicitada se ha elevado a una cuestión de seguridad interna. Al mismo tiempo, sin embargo, la inmigración indocumentada a menudo juega un papel fundamental a nivel global²⁵⁴. La tensión entre los intereses económicos, las consideraciones de seguridad y los compromisos humanitarios inherentes a la complejidad del fenómeno migratorio actual inhibe el desarrollo de políticas nacionales de inmigración coherentes y, por lo tanto, actúa como un impedimento para una mayor codificación internacional.

Además de estas dificultades internas, la profunda división de intereses entre los países de emigración, a menudo del mundo en desarrollo, y los países de inmigración plantea serios desafíos para la acción colectiva, como resultado, los gobiernos han tenido mucho cuidado de no atar sus manos a las nuevas normas internacionales.

El hecho de que los Estados hayan evitado, o al menos se hayan alejado, del modelo internacionalista de cooperación multilateral formal basado en normas internacionales vinculantes no significa, pese a todo, que la migración internacional actual esté libre de gobernanza internacional. Por el contrario, una multitud de normas internacionales y acuerdos de cooperación han proliferado en los últimos años. Estas lagunas normativas de gobernanza de la migración han evolucionado, especialmente a nivel bilateral, entre los países receptores, de tránsito y de envío; a nivel regional dentro de los marcos de cooperación

²⁵³ GCIM. "Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration, 2005. Disponible en: <http://gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁵⁴ Dreher, S. "Neoliberalism and Migration: An Inquiry into the Politics of Globalization", Lit Verlag, Berlin, 2007, 271 pp. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

económica regional; transregionalmente entre regiones de inmigración y regiones de emigración y tránsito, y en menor medida a nivel multilateral integrado en regímenes de otras áreas políticas²⁵⁵. Si bien algunos de estos arreglos se centran más estrechamente en cuestiones de migración relacionadas con el comercio o asuntos relacionados con la seguridad y el control de la migración, existe una tendencia creciente a vincular los aspectos de la política de inmigración en paquetes integrales que comprenden varios aspectos de desarrollo. En este contexto, la noción de "cooperación" ha entrado en el discurso de la política de migración internacional al diseñar un nuevo enfoque hacia la gobernanza de la migración internacional que promete encontrar soluciones "ganar-ganar" que beneficien a todas las partes, los países de origen y de destino y a los migrantes por igual.

Newland argumenta que la gobernanza global puede ser el resultado de procesos descendentes o ascendentes²⁵⁶. En el caso de la migración, los impulsores habituales de la gobernanza global de arriba hacia abajo, a saber, las necesidades de los Estados para coordinar y cooperar en áreas temáticas específicas están mediados por las demandas de soberanía y las demandas del mercado global, como resultado, la creación de instituciones globales efectivas para gobernar los retrasos migratorios y la arquitectura de gobernanza es confusa y poco clara. También están surgiendo iniciativas ascendentes que se basan en el activismo de los migrantes de base, las campañas transnacionales por los estándares mundiales y los derechos humanos, por consiguiente, cada vez más, estas iniciativas articulan una visión alternativa de gobernanza global basada en el derecho internacional de los derechos humanos.

3.9 De la Carta de San Francisco al Protocolo de San Salvador.

La Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante

²⁵⁵ Kunz, Rahel; Lavenex, Sandra and Mario Panizzon. "Governance International Migration through Partnership". Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership, Taylor and Francis, 2 de septiembre de 2013, 1227-1246. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁵⁶ Newland K. "The governance of international migration: Mechanisms, processes and institutions". Paper prepared for Policy Analysis and Research Programme of the GCIM, 2020. (en línea). Disponible en: www.gcim.org/mm/File/TS%208b.pdf. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

de la Carta, con este hecho histórico se concibe lo que actualmente se conoce como el Sistema Internacional (SI) siendo la Organización de las Naciones Unidas el organismo clave de la política internacional y la solución de conflictos.

En 1945 la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) proclama la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos, constituyéndose éste en uno de los propósitos de la ONU. Así, se pueden encontrar disposiciones relativas a derechos humanos en el Preámbulo de la Carta y los artículos 1.3, 13, 55, 56, 62, 68, 73 y 76 de la misma. Como una respuesta a la afirmación de este propósito de respeto y promoción de los derechos humanos, y como primer paso en el programa de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, mediante Resolución de la Asamblea General No. 217 (III), se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), colocando a los derechos humanos al lado del principio de soberanía de los Estados. Esto significó la transformación del Derecho internacional clásico, concebido por y para Estados, produciéndose una erosión y relativización del principio de soberanía.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones²⁵⁷. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. Si bien la DUDH enumera y define los más importantes derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, no determina ningún derecho de reclamación de los particulares ante instancias internacionales, ni establece ningún otro mecanismo jurídico de control. Ante esta situación, los órganos de Naciones Unidas asumen una serie de roles en materia de promoción y protección de derechos humanos, sobre todo, la Asamblea General, la Secretaría General y el ECOSOC. Es este último el que

²⁵⁷ Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. (en línea) Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

va a dar lugar a toda una red de protección y promoción de derechos humanos a partir de una serie de resoluciones emitidas en la materia.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos nace en el seno de la ONU, del que son miembros casi todos los Estados del mundo. Este sistema consiste en un conjunto de mecanismos orientados a proteger los derechos de todas las personas. El término “universal” procede de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e indica que estos derechos son propios de todas las personas por igual, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo. La forma en que se desarrollaron los instrumentos fundamentales que definen los derechos humanos, a saber: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948²⁵⁸ y los Convenios de Ginebra de 1949 muestra una clara separación de las dos ramas del derecho internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial²⁵⁹. La ONU, en su calidad de garante de los derechos humanos a nivel internacional, optó por no ocuparse del derecho de los conflictos bélicos, mientras que el Comité Internacional de la Cruz Roja, como garante del derecho humanitario, prefirió mantenerse ajeno al ámbito de los derechos humanos.

La DUDH fue una afirmación de buenas intenciones emitida voluntariamente por los Estados, no un documento que obligara a éstos jurídicamente ni que tuviera carácter vinculante. Por esto mismo, el cambio que se ha dado de tal concepción inicial a su actual sentido es una de las más notables revoluciones en la historia de la sociedad y de las ideas contemporáneas. Un cambio que ha contribuido a salvar y proteger la vida de millones de personas²⁶⁰. En su artículo 25, se señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure su salud y bienestar en un entorno adecuado, siendo este de vital importancia en el libre desarrollo del ser humano en un medio ambiente sano²⁶¹.

Por otro lado, El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha jugado un papel primordial en la protección y promoción de los derechos humanos en el

²⁵⁸ Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. (en línea) Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁵⁹ Kolb, Robert; “The Relationship between International Humanitarian Law and Human Rights Law: A Brief History of the 1948 Universal Declaration and the 1949 Geneva Conventions”, *International Review of the Red Cross*, núm. 324, 1998, p. 409. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁶⁰ Bregaglio, Renata. “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos”, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020. (en línea) Disponible en: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/pmdh_pdf/Cap3.pdf (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁶¹ *Op. Cit.* Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Artículo 25.

continente americano. Esto ha sido posible, a través de la consolidación de un marco normativo vinculante para los Estados en materia de derechos humanos, y la consecuente creación de los órganos encargados de velar por la garantía de éstos, y la formulación de procedimientos específicos que permiten vigilar y calificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados-Partes al respecto.

Si bien los antecedentes del Sistema Interamericano se remontan a la primera mitad del siglo XX²⁶², fue en la Novena Conferencia Panamericana, celebrada del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948 en Bogotá-Colombia, donde el establecimiento del Sistema Interamericano como sistema de protección de derechos humanos tomó vigencia, en tanto, ahí se adoptaron la Carta de la Organización de los Estados Americanos²⁶³, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH o Declaración Americana).

Junto con la Carta de la OEA, la DADH, adoptada meses antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos fue el instrumento más relevante para el surgimiento de los órganos de protección de derechos humanos, debido a que estableció la relevancia de la protección internacional de los derechos humanos por parte de los Estados Americanos.

Ahora bien, pese a las importantes discusiones que giraron en torno a las obligaciones en materia de derechos humanos, la DADH no fue aprobada como una convención con efectos vinculantes para los Estados, sino que fue consagrada como una declaración que definían los medios para fortalecer el compromiso de los Estados con los derechos y libertades individuales y sociales. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto en su Opinión Consultiva No. 10/90 que “para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales. (...) La circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la

²⁶² Goldman, R., “Historia y Acción: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Covarrubias Velasco, A. y Ortega Nieto, D. (Coords), La protección internacional de los derechos humanos un reto en el siglo XXI, México D.F., 2007, páginas 101, 109-148. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁶³ Modificada posteriormente por: el Protocolo de Buenos Aires de 1967, el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, el protocolo de Washington de 1992 y el Protocolo de Managua de 1993.

conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni a la de que la Corte esté imposibilitada para interpretarla en el marco de lo precedentemente expuesto”²⁶⁴. Este mismo criterio ha sido sostenido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁶⁵, no obstante, la importancia de formular un instrumento con fuerza vinculante para hacer exigibles las obligaciones en materia de derechos humanos en el continente americano, fue suscrita en la ciudad de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos conocida comúnmente como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH o Convención Americana), al instrumento resultante se le conoce como Pacto de San José de 1969. Como se observa en el preámbulo de la Declaración, se reafirma el espíritu de los Estados Americanos por consolidar en la región las instituciones democráticas: libertad personal, justicia social y los derechos esenciales del hombre consagrados en la DADH, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los principios de la Carta de la OEA.

A partir de la Convención Americana, se formularon los presupuestos actuales de funcionamiento del Sistema Interamericano, especialmente por la reformulación de los órganos y procedimientos adecuados para asegurar la vigencia de los derechos humanos. Con posterioridad a su entrada en vigor en el año de 1978, en el marco del Sistema Interamericano se han establecido otros instrumentos jurídicos referentes a derechos humanos particulares o a poblaciones de especial protección, tales como, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura²⁶⁶, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador de 1988”, en particular lo referente al artículo II de la Convención relativo a la obligación de los Estados de adoptar disposiciones de derecho interno, sobre todo las referentes a la materia ambiental, migratoria y de derechos humanos²⁶⁷, el Protocolo a la Convención

²⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 de julio de 1989, Ser. A. No. 10 (1989), párrs. 45 y 47. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe Anual 1986-1987, James Terry Roach y Jay Pinkerton vs Estados Unidos” ref. 9647, Res. 3/87, del 22 de septiembre de 1987, párrs. 46-49.

Comisión IDH “Informe N° 51/01 Rafael Ferrer-Mazorra y Otros vs Estados Unidos” No. 9903, del 4 de abril de 2001. (Consulta: 24 de febrero de 2020).

²⁶⁶ Adoptada el 9 de diciembre de 1985. Entrada en vigor el 28 de febrero de 1987.

²⁶⁷ Adoptado el 17 de noviembre de 1988. Entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999.

Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte²⁶⁸, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém Do Pará”²⁶⁹, la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas²⁷⁰, y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad²⁷¹.

3.10 Relevancia de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951.

El proceso para desarrollar un cuerpo de derecho internacional, convenciones y directrices internacionales para la protección de los refugiados comenzó a principios del siglo XX bajo la Sociedad de Naciones, precursora de las Naciones Unidas. Este proceso culminó el 28 de julio de 1951, cuando una conferencia especial de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención explica quién es un refugiado y el tipo de protección legal y de asistencia que debería recibir de los Estados signatarios, así como los derechos sociales que deben serle garantizados. Del mismo modo, define las obligaciones de un refugiado para con los gobiernos de acogida y especifica determinadas categorías de personas, como los criminales de guerra, que no pueden ser reconocidos como refugiados. El principio fundamental que se desprende de la Convención de 1951 es el de *non-refoulement*, o no devolución, que afirma que una persona refugiada no debe ser devuelta a un país donde se enfrenta a graves amenazas a su vida o su libertad²⁷². Este principio ya se considera una norma de derecho internacional consuetudinario, que en el caso de los desplazados por cambio climático debería considerarse como fundamental para estudiar su caso, ya que bajo este principio el país de acogida debería brindarles toda la protección posible para preservar su bienestar.

²⁶⁸ Adoptado el 8 de junio de 1990. Entrada en vigor el 28 de agosto de 1991.

²⁶⁹ Adoptada el 9 de junio de 1994. Entrada en vigor el 5 de marzo de 1995.

²⁷⁰ Adoptada el 9 de junio de 1994. Entrada en vigor el 28 de marzo de 1996.

²⁷¹ Adoptada el 7 de junio de 1999. Entrada en vigor el 14 de septiembre de 2001.

²⁷² ACNUR. “La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Preguntas y Respuestas”, 2020. (en línea). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754> (Consulta: 25 de febrero de 2020).

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es el 'guardián' de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967. Según establece la Convención, los Estados tienen la obligación de colaborar con ACNUR para garantizar que los derechos de las personas refugiadas se respeten y protejan.

Varios meses antes de que se aprobase la Convención, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) comenzó su trabajo el 1 de enero de 1951. En las décadas siguientes, la Convención ha constituido la base de los esfuerzos de la agencia para ayudar y proteger a más de 50 millones de refugiados. Inicialmente, la Convención de 1951 se limitaba básicamente a proteger a los refugiados europeos tras la Segunda Guerra Mundial, pero el Protocolo de 1967 amplió el alcance de la Convención en un momento en que el problema del desplazamiento se extendía por el mundo. Ambos documentos sirvieron a su vez de inspiración a otros instrumentos regionales, como la Convención sobre los Refugiados en África de la OUA (Organización para la Unidad Africana) de 1969 o la Declaración de Cartagena de 1984 en América Latina.

El artículo 1 de la Convención define a un refugiado como “una persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o de residencia habitual, tiene un fundado temor de persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, y no puede, o no quiere, acogerse a la protección de su país, o regresar a él, por temor a ser perseguido”. Este precepto no encuadra en la migración a causa del cambio climático debido a que ellos no se desplazan de su lugar de origen por motivo de persecución contra su persona, sino por un factor externo, en este caso el cambio climático y los desastres naturales por lo que estas personas no se encuentran bajo la protección y auspicio de esta Convención.

En el marco del Sistema Internacional Humanitario la Convención es importante porque fue el primer instrumento verdaderamente internacional que contempla los aspectos más importantes de la vida de un refugiado, consecuentemente, explica detalladamente una serie de derechos humanos fundamentales que deben ser al menos equivalentes a las libertades que disfrutaban los extranjeros en un país determinado y en muchos casos a las de los

ciudadanos de dicho Estado, por ende, reconoce el alcance mundial del problema de los refugiados y la necesidad de la cooperación para su solución, destacando la importancia de compartir la responsabilidad entre los Estados para afrontar el problema.

Por otro lado, el Protocolo de 1967 derivado de la Convención elimina las limitaciones geográficas y temporales contenidas en el documento original, según las cuales, en la mayoría de los casos, sólo los europeos involucrados en los hechos acaecidos antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo. Como resultado, convirtió a la Convención en un instrumento verdaderamente universal que podría beneficiar a los refugiados en cualquier lugar.

Tres cuartas partes de las naciones del mundo han firmado tanto la Convención como el Protocolo. Así los gobiernos que funcionan de manera adecuada proporcionan a sus ciudadanos una serie de derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales, así como servicios, por ejemplo, la protección por parte de la policía, la legislación y los tribunales para juzgar los crímenes y la persecución. Si este sistema de “protección nacional” falla – bien, porque el país se encuentra en guerra o está sufriendo disturbios graves, o porque es el propio gobierno el que persigue a determinados ciudadanos – entonces las personas podrían huir a otro Estado. Quienes, entre éstos, sean reconocidos como refugiados, recibirán “protección internacional”.

Los gobiernos de acogida son los principales responsables de la protección de los refugiados. Los 147 países partes en la Convención de 1951 y/o en el Protocolo de 1967 están obligados a cumplir con las disposiciones que contienen. El ACNUR mantiene una estrecha vigilancia sobre este proceso e interviene si es necesario para asegurar que los refugiados reciban asilo y no se les someta a una devolución forzosa a países donde sus vidas podrían estar en peligro. La organización busca formas de ayudar a los refugiados a rehacer sus vidas, ya sea a través de su integración en el país de acogida, su repatriación voluntaria a sus países de origen o, si ello no fuera posible, a través del reasentamiento en un tercer país. Los esfuerzos de los refugiados por encontrar asilo a menudo se complican con los movimientos de millones de inmigrantes económicos que se desplazan simultáneamente.

La Convención fue adoptada para hacer frente a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial en Europa y a las crecientes tensiones políticas entre el Este y el Oeste. Aunque la naturaleza de los conflictos y los patrones de las migraciones han cambiado en los últimos cincuenta años, la Convención ha dado muestras de ser extraordinariamente adaptable a la hora de proteger a más de 50 millones de personas en todo tipo de situaciones. Actualmente, los movimientos migratorios pueden ser sumamente complejos y suelen englobar a inmigrantes económicos, refugiados y otras categorías de personas. Identificar y separar a los diversos grupos, conduciendo a los refugiados hacia unos procedimientos de asilo justos de conformidad con la Convención de 1951, puede ser una tarea difícil para los gobiernos.

El hecho de cruzar una frontera es uno de los puntos fundamentales para que la maquinaria de la “protección internacional a los refugiados” se ponga en funcionamiento. Las personas desplazadas internamente (IDP), por sus siglas en inglés, pueden haber huido por razones similares, pero permanecen dentro de las fronteras de su propio país y por lo tanto siguen aún sujetas a su legislación, no a la legislación internacional sobre refugiados. Existe un amplio debate sobre cómo se podría proteger mejor a este grupo de personas desarraigadas y a quién le correspondería hacerlo. Sin embargo, ¿qué diferencia hay entre refugiados e inmigrantes económicos? Un inmigrante por motivos económicos suele abandonar su país de manera voluntaria, para buscar una vida mejor; si decide regresar a su país de origen, seguirá gozando de la protección de su gobierno. Por otro lado, un refugiado abandona su país por la amenaza de persecución y no puede regresar en condiciones de seguridad, a menos que se dé un cambio fundamental en la situación existente (por ejemplo, un acuerdo de paz duradero, o un cambio de gobierno). Aunado a esto, la Convención no proporciona protección automática para siempre. Habrá refugiados que se integren permanentemente en el país de asilo, pero algunos dejarán de ser refugiados cuando ya no existan las razones que motivaron su petición de asilo. La repatriación voluntaria de los refugiados a sus países es la solución que toma el ACNUR, pero sólo cuando las condiciones permiten un retorno seguro.

3.11 Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes.

El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes. Este documento lanzó un proceso de dos años para desarrollar un Pacto Mundial para compartir la responsabilidad sobre los refugiados ("Pacto mundial sobre los refugiados") y un Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. Con un récord de 65 millones de personas desplazadas en el mundo, la comunidad global debe unirse para crear un régimen de protección más fuerte para las personas en movimiento. Esta declaración se enfoca en temas generales y recomendaciones específicas que el Pacto Mundial sobre Refugiados debería adoptar sobre cómo fortalecer el sistema mundial de protección de refugiados. Las recomendaciones se dividen en varias categorías: (1) responsabilidad compartida para la protección de los refugiados; (2) rellenar huecos de protección; (3) equilibrar y reemplazar las estrategias de disuasión con soluciones de protección; (4) reasentamiento de refugiados; y (5) construir la autosuficiencia de los refugiados²⁷³.

Los objetivos del documento se centran en formular una política migratoria de una manera segura, ordenada y regular, principalmente se centra en el desarrollo de una fórmula de responsabilidad compartida para responder a los grandes movimientos de refugiados; así como el desarrollo de un sistema de alerta temprana para identificar y responder a las naciones en crisis; la adopción de principios incluidos en las iniciativas Nansen y Migrantes en países en crisis; el uso de medidas de protección temporal para proteger a las poblaciones que huyen de los desastres naturales, así como la adopción de procesos modelo para combatir el fenómeno migratorio que garanticen el retorno seguro y voluntario de los migrantes y la cooperación entre los países de destino y tránsito para ampliar la protección de los refugiados²⁷⁴.

En el tema de la protección, la provisión de asilo y protecciones del debido proceso en las fronteras es fundamental para los países, ellos tienen la obligación de brindar asistencia para el desarrollo de garantizar el bienestar de

²⁷³ Asamblea General, Naciones Unidas. "Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes" (A/RES/71/1), Nueva York, Estados Unidos. 3 de octubre de 2016. (Consulta: 27 de febrero de 2020):

²⁷⁴ Ibid.

los refugiados. La comunidad internacional adoptó a raíz de este documento el reasentamiento del 10% de la población mundial de refugiados cada año, el establecimiento de un sistema de correspondencia de refugiados entre refugiados y países de reasentamiento y la adopción de estrategias coherentes, que involucren a todos los sectores, para abordar los grandes movimientos de refugiados²⁷⁵.

La responsabilidad compartida fue un tema principal de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre grandes movimientos de refugiados y migrantes, celebrada el 19 de septiembre de 2016 en Nueva York. Se incluyó una hoja de ruta hacia un acuerdo global sobre el reparto de responsabilidades para los refugiados como anexo de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, adoptada en la cumbre, que tiene como objetivo conducir a un Pacto Mundial sobre Refugiados en 2018. Un acuerdo para desarrollar un Pacto Mundial sobre la Migración Segura, Regular y Ordenada ("Pacto Mundial sobre Migración") también fue parte de la declaración²⁷⁶.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha sido designado para ayudar con el proceso de desarrollo de un Pacto Mundial sobre Refugiados. La primera tarea es definir "compartir responsabilidades" y lo que significa en un contexto global. En teoría, las naciones que han firmado la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados ("Convención de 1951" o "Convención de los Refugiados") y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados ("Protocolo de 1967") se han comprometido a no expulsar o devolver a los refugiados a las fronteras de los territorios donde sus vidas o su libertad se verían amenazadas. Sin embargo, no están obligados a proteger a los refugiados que residen en otros países.

De hecho, la responsabilidad de cuidar a los refugiados ha sido históricamente cumplida por las naciones en proximidad al conflicto y otras condiciones de producción de refugiados, como partes de África, Asia, y el Medio

²⁷⁵ ACNUR. "Manual de Reasentamiento del ACNUR". División de Protección Internacional, Ginebra, Suiza, 2011, 480 pp. (Consulta: 27 de febrero de 2020).

²⁷⁶ ACNUR, México. "Cumbre de la ONU se compromete a proteger los Derechos de los refugiados y migrantes", Nueva York, Estados Unidos, 19 de septiembre de 2016. (en línea). Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/9/5b7e717a42/cumbre-de-la-onu-se-compromete-a-proteger-los-derechos-de-los-refugiados-y-migrantes.html> (Consulta: 27 de febrero de 2020).

Oriente. Según el ACNUR, 10 de los países del mundo albergan el 60 por ciento de los refugiados del mundo²⁷⁷.

Para liberar a los países del primer asilo de una parte desproporcionada de las responsabilidades de cuidado, se debe establecer un sistema que extienda la responsabilidad de los refugiados, donde sea que residan, a toda la comunidad global. Las naciones desarrolladas, como los Estados Unidos, las naciones europeas, Australia y los países sudamericanos aceptan cantidades modestas de refugiados para el reasentamiento. También contribuyen con asistencia financiera y de otro tipo a los países receptores de refugiados. A pesar de estos esfuerzos, los refugiados languidecen en situaciones prolongadas durante años, incluso décadas. Un marco para compartir responsabilidades requeriría que las naciones contribuyan a aliviar las crisis de refugiados en tiempo real, ya sea a través de asistencia financiera, reasentamiento u otras intervenciones. Un marco integral de respuesta a los refugiados, como se define en el Anexo de la Declaración de Nueva York, incluiría criterios que "desencadenarían" estas respuestas, basadas en la capacidad de una nación para contribuir.

3.12 Pacto Mundial sobre Migración.

La gobernanza global²⁷⁸ de la migración puede definirse como las normas y estructuras organizativas que regulan y facilitan las respuestas de los Estados y otros actores a la migración. Su objetivo principal es garantizar que los Estados trabajen colectivamente de manera que puedan cumplir mejor sus objetivos de lo que estarían actuando solos. Como reflejo de tendencias más amplias en las interconexiones transfronterizas, ha existido un rápido aumento de la movilidad humana a través de las fronteras internacionales. Las estimaciones mundiales de los últimos años indican que en 2015 había aproximadamente 244 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, lo que equivale al 3.3% de la población mundial²⁷⁹. La lamentable realidad es que ha habido importantes

²⁷⁷ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) está actualmente realizando pruebas piloto regionales marcos integrales de respuesta a los refugiados como modelos para el Pacto Mundial.

²⁷⁸ La gobernanza global abarca la totalidad de instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas a través de las cuales los Estados y sus ciudadanos tratan de aportar más previsibilidad, estabilidad y orden a sus respuestas a los desafíos transnacionales. La gobernanza mundial eficaz solo puede lograrse con una cooperación internacional eficaz. United Nations, Economic and Social Affairs. "Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era", Committee for Development Policy, Nueva York, Estados Unidos, Junio 2014. (Consulta: 27 de febrero de 2020).

²⁷⁹ Departamento de Asuntos económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES). "International Migration Report 2015, Highlights". Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 2016. (en línea). Disponible en:

eventos de migración y desplazamiento durante los últimos dos años; eventos que han causado grandes dificultades y traumas, así como la pérdida de vidas. Los más importantes han sido los desplazamientos de millones de personas debido a conflictos (como dentro y desde la República Árabe Siria, Yemen, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Sudán del Sur), violencia extrema (como la infligida a los rohingya forzados a buscar seguridad en Bangladesh) o una grave inestabilidad económica y política (como la que se enfrenta actualmente en Venezuela)²⁸⁰. También existe una creciente en el reconocimiento de los impactos del cambio climático y ambiental en la movilidad humana (como la migración/reubicación planificada y el desplazamiento), incluso como parte de los esfuerzos globales y los mecanismos de política internacional para abordar los impactos más amplios del cambio climático. Los desplazamientos a gran escala provocados por el clima y los peligros relacionados con este fenómeno natural se han producido en muchas partes del mundo entre 2018 y 2019, incluidos Mozambique, Filipinas, China, India y los Estados Unidos de América²⁸¹. Todo esto ha provocado un alza en la migración internacional en las tendencias recientes. Se estima que el número de migrantes internacionales en el año 2020 es de casi 272 millones en todo el mundo, de los cuales casi dos tercios son migrantes laborales²⁸². Esta cifra sigue siendo un porcentaje muy pequeño de la población mundial (3.5%), lo que significa que la gran mayoría de las personas a nivel mundial (96.5%) se estima que residen en el país en el que nacieron. Sin embargo, el número y la proporción estimados de migrantes internacionales ya sobrepasan algunas proyecciones realizadas para el año 2050, que son del orden del 2.6% o 230 millones²⁸³.

Las últimas décadas también han sido testigos de un sesgo del mapa de migración global con migrantes de una gama cada vez más diversa de países de origen no europeo que se concentran en un grupo cada vez menor de países de destino principal. Sin embargo, en contraste con otros campos de políticas que

www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf (Consulta: 28 de febrero de 2020)

²⁸⁰ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). "International Migrant Stock, Population Division, United Nations, Nueva York, 2019. (Consulta: 28 de febrero de 2020).

²⁸¹ International Labour Organization, "ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology". 2nd edition, ILO, Geneva, 2018. (Consulta: 28 de febrero de 2020).

²⁸² Ibid.

²⁸³ International Organization for Migration (IOM), "World Migrations Report 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move", IOM, Ginebra, Suiza, 2003. (Consulta: 28 de febrero de 2020).

involucran movimientos transfronterizos, ha surgido un marco coherente de gobernanza multilateral de las Naciones Unidas. La principal limitación para el desarrollo de la gobernanza global de la migración ha sido en la percepción de que los Estados han aumentado debido a la gobernanza global sobre este tema implica una disminución de la soberanía estatal. La gobernanza de la migración global representa un tapiz fragmentado de instituciones repartidas en los campos de políticas y niveles de gobernanza y ha surgido de forma iterativa durante un largo período de tiempo. La fragmentación de la separación de la gobernanza en partes trae consigo una serie de ventajas y desventajas, que a veces permiten y a veces limitan la cooperación.

Hoy, sin embargo, con un reconocimiento cada vez mayor de la importancia de la cooperación internacional para garantizar que los Estados puedan maximizar colectivamente los beneficios y minimizar los costos asociados con la migración, al tiempo que se cumplen simultáneamente las obligaciones de derechos humanos, existe una voluntad renovada de consolidar y mejorar la gobernanza global de la migración en el nivel multilateral. El consenso intergubernamental ha crecido y el multilateralismo representa una parte importante de la cooperación multinivel en materia de migración, pero para que sea eficaz, el sistema multilateral deberá gestionar una gobernanza de la migración fragmentada y de multinivel²⁸⁴.

La llamada crisis europea de refugiados transformó la política de migración, haciéndola más relevante políticamente que nunca. A medida que los gobiernos buscaron soluciones, comenzaron las discusiones sobre si pudiese ser necesaria una conferencia internacional para mejorar la acción colectiva relacionada con el movimiento a gran escala de refugiados y migrantes. A pesar de las opiniones divergentes entre las agencias clave, finalmente se acordó que una Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas para abordar los grandes movimientos de refugiados y migrantes se celebraría el 19 de septiembre de 2016, en la apertura de la semana de alto nivel de la Asamblea General de la ONU. El principal resultado de la reunión fue la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, que estableció la voluntad política de

²⁸⁴ Betts, Alexander. "Global Migration Governance", Oxford University Press, UK, 17 de noviembre de 2012, 343 pp. (Consulta: 28 de febrero, 2020)

los Estados de actuar para proteger a los refugiados y migrantes y abordar los desafíos migratorios emergentes²⁸⁵. Se decidió celebrar una conferencia intergubernamental sobre migración internacional en 2018 en la que se presentará para su aprobación el Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular. Mientras tanto, el Pacto Mundial sobre Refugiados se incluyó en el informe anual del Alto Comisionado a la Asamblea General en 2018, para que la Asamblea lo examinara en su septuagésimo tercer período de sesiones junto con su resolución anual sobre la Oficina del Alto de las Naciones Unidas Comisionado para Refugiados.

Los compromisos en la Declaración incluyen: proteger los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su estatus; asegurar que todos los niños refugiados y migrantes reciban educación dentro de unos pocos meses de su llegada; apoyar a los países que rescatan, reciben y acogen a un gran número de refugiados y migrantes; trabajar para terminar con la práctica de detener a los niños con el propósito de determinar su estado migratorio; condenar la xenofobia contra refugiados y migrantes y apoyar una campaña mundial para contrarrestarla; fortalecer las contribuciones positivas hechas por los migrantes al desarrollo económico y social en sus países de acogida; mejorar la prestación de asistencia humanitaria y de desarrollo a los países más afectados, incluso a través de soluciones financieras multilaterales innovadoras, con el objetivo de cerrar todas las brechas de financiación; implementar una respuesta integral a los refugiados, basada en un nuevo marco que establezca la responsabilidad de los Estados miembros, los socios de la sociedad civil y el sistema de la ONU, siempre que haya un gran movimiento de refugiados o una situación prolongada de refugiados; encontrar nuevos hogares para todos los refugiados identificados por el ACNUR que necesitan reasentamiento; y ampliar las oportunidades para que los refugiados se trasladen a otros países a través de, por ejemplo, movilidad laboral o esquemas educativos²⁸⁶.

²⁸⁵ Naciones Unidas, "Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes" (A/RES/71/1), Nueva York, Estados Unidos, 2016. (Consulta: 28 de febrero, 2020).

²⁸⁶ Naciones Unidas, "Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular", (A/RES/73/195). Nueva York, Estados Unidos, 11 de enero de 2019. (Consulta: 28 de febrero de 2020).

Mientras tanto, uno de los resultados más significativos de la Cumbre del 19 de septiembre fue la incorporación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Organización de las Naciones Unidas. Este desarrollo, que siguió a más de una década de discusiones y fue considerado por muchos como un retraso, tiene dos implicaciones clave. Por un lado, se necesita una mayor aclaración del papel y el mandato de la Organización Internacional para las Migraciones. Por otro lado, la necesidad de aclarar la relación no resuelta entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DESA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ya es un punto de discusión importante en el informe Doyle de 2002²⁸⁷, en el reporte de trabajo de la Comisión Mundial Sobre Migración Internacional (GCIM) de 2005²⁸⁸ y en las recomendaciones del Global Forum on Migration & Development (GFMD)²⁸⁹, resaltando este punto dentro del foro de discusión por parte de la Troika²⁹⁰ dentro del Global Migration Group creado en 2006²⁹¹. La cuestión se basa en establecer dónde recae la responsabilidad de promover y supervisar la implementación de los derechos humanos de los migrantes que no son reconocidos como refugiados siendo un desafío actual que debe resolverse en las negociaciones multinivel.

En febrero de 2017, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Migración Internacional (SRSG), Peter

²⁸⁷ Véase: Grupo de trabajo sobre migración (presidido por Michael W. Doyle), Informe sobre migración para el Secretario General, Naciones Unidas, 2002. (Consulta: 28 de febrero de 2020).

²⁸⁸ La Comisión Mundial sobre Migración Internacional fue el primer panel que se ocupó de la migración internacional, inaugurada por el Secretario General de las Naciones Unidas y varios gobiernos el 9 de diciembre de 2003 en Ginebra, Suiza. (en línea). Disponible en: www.iom.int/global-commission-international-migration (Consulta: 28 de febrero de 2020).

²⁸⁹ Creado en 2007, el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD), por sus siglas en inglés, es un proceso estatal, informal y no vinculante, que ayuda a dar forma al debate global sobre migración y desarrollo. (en línea). Disponible en: www.gfmd.org (Consulta: 28 de febrero de 2020).

²⁹⁰ La Troika del Global Forum on Migration & Development está compuesta por el expresidente, el presidente en turno y el futuro presidente del Foro Global. El presidente en turno asume la responsabilidad del proceso preparatorio y la implementación de cada foro, con la asistencia de los presidentes salientes y futuros. En particular, la Troika analiza cuestiones estratégicas y políticas relacionadas con el Foro Global como un proceso, incluida su relación con otros organismos internacionales y hace recomendaciones sobre estas áreas al Grupo Directivo y los Amigos del Foro. La Troika en el año 2020 está formada por: Los Emiratos Árabes Unidos (presidente actual) y Ecuador (presidente anterior). Global Forum on Migration & Development, UAE, 2020. Ibid, GFMD, 2020. (Consulta: 28 de febrero de 2020).

²⁹¹ El Grupo Mundial sobre Migración (GMG) fue establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas a principios de 2006 en respuesta a una recomendación de la Comisión Mundial sobre Migración Internacional para el establecimiento de un grupo interinstitucional de alto nivel de entidades involucradas en asuntos relacionados con la migración. El GMG se creó basándose en un grupo existente con una membresía más restringida, el Grupo de Migración de Ginebra que se había establecido en abril de 2003. (en línea). Disponible en: www.globalmigrationgroup.org (Consulta: 28 de febrero de 2020).

Sutherland²⁹², publicó el "Informe Sutherland" haciendo recomendaciones sobre la mejora de la gobernanza de la migración mundial, de relevancia para el proceso de desarrollo del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Estas recomendaciones incluían ideas específicas sobre cooperación multilateral en relación con los migrantes en situaciones vulnerables, mayores oportunidades para la movilidad laboral y retornos efectivos y humanos.

Sutherland retomó la idea del minilateralismo y enfatizó la necesidad de empoderar a los gobiernos locales a través de garantizar la inclusión dentro de la arquitectura de la gobernanza de la migración global, al incluir a las autoridades locales en las delegaciones nacionales que asisten al Global Forum on Migration and Development (GFMD), las reuniones de alto nivel de la ONU y la conferencia de 2018.

Sobre la base de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes adoptada el 19 de septiembre de 2016, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM) estableció una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados miembros con respecto a la migración internacional en todas sus dimensiones. El GCM hace una contribución importante a la gobernanza global y mejora la coordinación sobre la migración internacional. Para la consideración de los Estados Miembros, los "Documentos temáticos" desarrollados por la OIM, esbozan los temas centrales y sugerencias para informar a los actores involucrados en la consulta de 2017, el proceso que condujo a las negociaciones intergubernamentales y la adopción final del Pacto Mundial sobre Migración (GCM) en 2018.

La Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes reconoce la necesidad de abordar situaciones de migrantes en países en crisis ²⁹³. Los conflictos, o los desastres naturales y provocados por el hombre, están provocando un crecimiento en el número de crisis humanitarias a las que ningún país es inmune. Si bien estas crisis pueden afectar a todos, en el país afectado, los migrantes a menudo se ven desproporcionadamente afectados. Por lo tanto, la situación de los migrantes en crisis es un tema de relevancia en la agenda

²⁹² Nominado en enero de 2006, apoyó al Secretario General en la promoción de la agenda de las Naciones Unidas sobre migración internacional antes y durante el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de 2006, así como el Segundo Diálogo de Alto Nivel en 2013.

²⁹³ UN General Assembly Resolution 71/1. "New York Declaration for Refugees and Migrants", United Nations, Nueva York, Estados Unidos, 3 de octubre de 2016.

internacional: Los migrantes en crisis pueden identificarse como cualquier no ciudadano presente en un país afectado por un conflicto o desastre natural, independientemente de: (a) los medios o las razones para su entrada en ese país; (b) su estado de inmigración; o (c) la duración o las razones de su estadía en el país²⁹⁴.

Después de un período de proliferación institucional y fragmentación en la gobernanza de la migración global, el lanzamiento de los Pactos Globales ofrece un medio para anclar mejor la migración dentro del sistema de la ONU. Dos factores subyacen a la disposición cada vez más alineada de los Estados del norte y del sur para apoyar un papel ampliado para el multilateralismo en la migración: la mayor importancia política de la migración y el proceso de aprendizaje y fomento de la confianza creado a través de los diálogos de las últimas dos décadas. Prácticamente por primera vez, los Estados están dispuestos a discutir las dimensiones de derechos humanos, seguridad, desarrollo y gobernanza de la migración internacional dentro de un marco de las Naciones Unidas. Sin embargo, la conciencia de la evolución histórica de la gobernanza de la migración ofrece una serie de ideas valiosas a medida que los Estados buscan una mayor coherencia.

1. Ha habido una evolución relativamente rápida en la gobernanza de la migración global. En comparación con el ritmo del desarrollo institucional en la gobernanza comercial, por ejemplo, la gobernanza de la migración se compara favorablemente, y se han hecho progresos notables desde 1994.

2. Un tema constante en la gobernanza de la migración global ha sido que la principal fuente de división ha estado entre los diferentes intereses de los Estados en el Sur Global y predominantemente Estados receptores de migrantes en el Norte Global, aunque esta es una distinción basada más en percepción que hecho.

3. La migración y el desarrollo sirvieron como el alcance inicialmente aceptable para la agenda multilateral, que ofrece un tema unificador para el debate a través de las líneas Norte-Sur. Sin embargo, durante el curso del

²⁹⁴ International Organization for Migration. "Addressing the Situation of Migrants in Countries Crisis", Global Compact Thematic Paper, MICIC, 2017. (en línea). Disponible en: www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Migrants-in-Countries-in-Crisis.pdf (Consulta: 28 de febrero de 2020)

GFMD, el alcance de la agenda se ha expandido significativamente de tal manera que los derechos y la gobernanza están ahora en la agenda multilateral; en esta área sigue marginado el nexo entre seguridad y migración.

El Pacto Mundial para las Migraciones representa una oportunidad histórica para mejorar la cooperación internacional en materia de migración y fortalecer las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible. Hoy en día, hay más de 258 millones de migrantes en todo el mundo que viven fuera de su país de nacimiento²⁹⁵. Se espera que esta cifra crezca como resultado de una serie de factores que incluyen el crecimiento general de la población, el aumento de la conectividad, el comercio, la creciente desigualdad, los desequilibrios demográficos y el cambio climático. Si bien la mayoría de los migrantes internacionales nacidos en África, Asia y Europa residen dentro de sus regiones de nacimiento, la mayoría de los migrantes de América Latina y el Caribe y América del Norte residen fuera de sus regiones de nacimiento. En Oceanía, el número de migrantes intrarregionales y los que residen fuera de la región se mantuvo casi igual en 2019²⁹⁶. Más de la mitad de todos los migrantes internacionales (141 millones) viven en Europa y América del Norte²⁹⁷.

La migración brinda enormes oportunidades y beneficios para los migrantes, las comunidades de acogida y las comunidades de origen. Sin embargo, cuando está mal regulado, puede crear desafíos significativos. Estos desafíos incluyen infraestructuras sociales abrumadoras con la llegada inesperada de un gran número de personas y la muerte de migrantes que realizan viajes peligrosos.

En este contexto, luego de 18 meses de consultas y negociaciones, los Estados miembros de la ONU han acordado adoptar un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Es el primer acuerdo global de la ONU sobre un enfoque común de la migración internacional en todas sus dimensiones.

El Pacto Mundial para las Migraciones no es jurídicamente vinculante. Se basa en valores de soberanía estatal, responsabilidad compartida, no discriminación y derechos humanos, por ende, reconoce que se necesita un

²⁹⁵ IOM. "World Migration Report 2020", UN Migration, Ginebra, Suiza, 2020. (Consulta: 28 de febrero de 2020).

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Op. Cit.* IOM, 2020.

enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que aborda sus riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en países de origen, tránsito y destino.

El Pacto Mundial para la Migración comprende 23 objetivos para mejorar la gestión de la migración a nivel local, nacional, regional y global. El Pacto Mundial para la Migración tiene como objetivo mitigar los factores adversos y los factores estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen; tiene la intención de reducir los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia; busca abordar las preocupaciones legítimas de los Estados y las comunidades, al tiempo que reconoce que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales a diferentes escalas que pueden tener implicaciones y resultados de la migración; se esfuerza por crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.

El desarrollo de los Pactos mundiales sobre Migración y Refugiados presentó una oportunidad importante para seguir mejorando el marco internacional para proteger los derechos de las mujeres y los hombres en movimiento. El Pacto Mundial sobre Migración es una oportunidad para repensar cómo gobernamos la movilidad: no es solo la soberanía estatal lo que está en juego; sino que se trata de reconfigurar el sistema para reflejar las realidades de los mercados laborales mundiales y las cadenas de valor, incluyendo economía del cuidado; para incluir costos de género, impulsores y resultados de la migración²⁹⁸. El Pacto Mundial sobre Migración debe alentar a los Estados a reconocer que las experiencias y prácticas de migración requieren una gobernanza sensible al género, no una mayor restricción²⁹⁹.

²⁹⁸ L. Hennebray, Jenna; J. Petrozziello, Allison. "Closing the Gap? Gender and the Global Compacts for Migration and Refugees", Wiley Online Library, 14 de octubre de 2019. <https://doi.org/10.1111/imig.12640> (Consulta: 5 de marzo de 2020).

²⁹⁹ Ibid.

3.13 Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados.

La situación de los refugiados es una preocupación común de la humanidad. Las situaciones de refugiados han aumentado en alcance, escala y complejidad y los refugiados requieren protección, asistencia y soluciones. Millones de refugiados viven en situaciones prolongadas, a menudo en países de bajos y medianos ingresos que enfrentan sus propios desafíos económicos y de desarrollo, y la duración promedio de la estadía ha seguido creciendo. A pesar de la tremenda generosidad de los países receptores y los donantes, también se han ampliado los niveles de financiación humanitaria sin precedentes. Existe una necesidad urgente de compartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y apoyar a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones existentes y las diferentes capacidades y recursos entre los Estados. Los refugiados y las comunidades de acogida no deben quedar atrás.

El logro de la cooperación internacional para resolver problemas internacionales de carácter humanitario es un propósito central de las Naciones Unidas, como se establece en su Carta, y está en línea con el principio de igualdad soberana de los Estados³⁰⁰. Del mismo modo, la Convención de 1951 sobre los Estados de Refugiados (Convención de 1951) reconoce que no se puede lograr una solución satisfactoria a las situaciones de refugiados sin la cooperación internacional, ya que la concesión de asilo puede imponer cargas excesivamente pesadas en ciertos países. Es vital traducir este principio de largo plazo en acciones concretas y prácticas, incluso mediante la ampliación de la base de apoyo más allá de los países que históricamente han contribuido a la causa de los refugiados mediante el alojamiento de refugiados u otros medios.

En este contexto, el Pacto Mundial sobre Refugiados tiene la intención de proporcionar una base para compartir la carga y la responsabilidad de manera predecible y equitativa entre todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con otras partes interesadas pertinentes, según corresponda, incluidas, entre otras: organizaciones internacionales dentro y fuera el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los que forman parte del Movimiento

³⁰⁰ Artículo 3 de la Carta de las Naciones Unidas. (A/RES/25/2625).

Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; otros actores humanitarios y de desarrollo; instituciones financieras internacionales y regionales; organizaciones regionales; autoridades locales; sociedad civil, incluidas las organizaciones religiosas; académicos y otros expertos; el sector privado; medios de comunicación; miembros de la comunidad de acogida y los propios refugiados.

El Pacto Mundial no es legalmente vinculante. Sin embargo, representa la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto para fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida afectados. Se pondrá en funcionamiento mediante contribuciones voluntarias para lograr resultados colectivos y progresar hacia sus objetivos. Estas contribuciones serán determinadas por el Estado y las partes interesadas relevantes, teniendo en cuenta sus realidades nacionales, capacidades y niveles de desarrollo, y respetando las políticas y prioridades nacionales.

El Pacto Mundial emana de los principios fundamentales de la humanidad y la solidaridad internacional y busca poner en práctica los principios de compartir la carga y la responsabilidad para proteger y ayudar mejor a los refugiados y apoyar a los países y comunidades de acogida. El Pacto Mundial es de naturaleza completamente no política, incluida su implementación, y está en línea con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Se basa en el régimen internacional de protección de refugiados, centrado en el principio fundamental de no devolución, y en el núcleo de la cual se encuentra la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967³⁰¹. Algunas regiones también han adoptado instrumentos específicos que se aplican a sus propios contextos respectivos³⁰². El Pacto Mundial se rige por los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, el derecho internacional humanitario y otros instrumentos internacionales³⁰³, según corresponda. Se complementa con instrumentos para la protección de las personas apátridas, en su caso³⁰⁴. Los principios humanitarios de neutralidad, humanidad, imparcialidad e

³⁰¹ United Nations, "Protocol I Relating to the Status of Refugees", United Nations Treaty Series, vol. 606, No. 8791, Nueva York, Estados Unidos, 31 de enero de 1967. (Consulta: 5 de marzo de 2020)

³⁰² United Nations, "Multilateral OUA Convention Governing the Specific Aspects of refugee problems in Africa". United Nations, Treaty Series, vol 1001, No. 14691. Addis Ababa, 10 de septiembre de 1969. (Consulta: 5 de marzo de 2020).

³⁰³ Incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 14. (A/RES/3/217A). (Consulta: 5 de marzo de 2020)

³⁰⁴ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954.

independencia, así como la centralidad de la protección, también guían la aplicación general del Pacto Mundial. La propiedad y el liderazgo nacionales son clave para su implementación exitosa, teniendo en cuenta la legislación, las políticas y las prioridades nacionales.

Se reconoce que varios Estados que no son partes en los instrumentos internacionales sobre refugiados han mostrado un enfoque generoso para acoger refugiados. Es por ello, que este documento alienta a todos los países que aún no son partes para considerar la adhesión a estos instrumentos y los Estados-Partes con reservas para considerar la retirada de ellos.

Para que el Pacto Mundial sobre Refugiados tenga éxito y marque la diferencia en el terreno, se deben avanzar nuevas iniciativas y asumir nuevos compromisos. Los Estados miembros de la ONU deben incorporar las siguientes recomendaciones en el Pacto Mundial sobre Refugiados.

En primer lugar, se debe vislumbrar la responsabilidad compartida entre los miembros de la comunidad internacional. Los Estados miembros de la ONU deberían acordar una fórmula específica para compartir responsabilidades, basada en un marco integral de respuesta a los refugiados, que defina cuándo ocurre una migración masiva y cómo las naciones pueden compartir sus recursos para proteger a grandes grupos de refugiados y migrantes. El Pacto Mundial sobre Refugiados debería ser el instrumento para forjar un acuerdo de responsabilidad compartida. Las medidas de protección de los refugiados deben estar al frente y al centro en cualquier respuesta al gran movimiento de refugiados y migrantes. Estos incluyen el uso de determinaciones grupales y la provisión de protección legal como parte del proceso de selección; políticas fronterizas "sensibles a la protección" para garantizar que las personas reciban el debido proceso; y la eliminación de las reservas de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Se debe proporcionar apoyo social, educativo y de atención médica a grandes poblaciones en países de las primeras naciones de asilo o reasentamiento de refugiados. La comunidad global debe desarrollar un sistema de alerta temprana para identificar a las naciones en crisis y utilizar las operaciones de mantenimiento de la paz y el desarrollo para estabilizarlas.

Asimismo, existen varias lagunas jurídicas en la protección de los refugiados que deben ser atendidas. Las naciones deben implementar los principios de la Iniciativa Nansen³⁰⁵, que describen los pasos que las naciones deben tomar para proteger a las personas desplazadas por los desastres naturales y el cambio climático, y los principios de la iniciativa MICIC³⁰⁶, que ofrece pautas para proteger a los trabajadores migrantes en casos de conflicto o desastre natural. Dichos principios deberían incorporarse en el Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Los Estados de acogida deben utilizar medidas de protección temporales para proteger a las poblaciones que pueden no cumplir con la definición de refugiado pero que necesitan protección hasta que un conflicto o desastre natural haya terminado y el peligro haya desaparecido. Estas medidas deben basarse en el principio de no devolución e incluir una opción para que los residentes a largo plazo permanezcan permanentemente en la nación anfitriona.

Las naciones deben adoptar políticas que garanticen que las poblaciones inmigrantes, particularmente aquellas sin estatus legal, tengan acceso a los servicios y no estén sujetas a acciones de cumplimiento durante un desastre natural o conflicto armado. La repatriación de las poblaciones de refugiados debería ser verdaderamente segura y voluntaria. Si no es posible, se deben proporcionar soluciones alternativas, como movilidad laboral, integración local y reasentamiento en terceros países. El ACNUR debería volver a examinar los requisitos para invocar cláusulas de cesación y no participar en repatriaciones que no sean verdaderamente voluntarias. Una vez que se establece que la repatriación es una opción segura y voluntaria, se debe permitir que los refugiados participen en el proceso de determinación de las condiciones de retorno, incluidas las visitas de "ir y ver" a su país de origen antes de tomar la decisión final de regresar. Estos pasos deben describirse en el Pacto Mundial sobre Refugiados.

³⁰⁵ The Nansen Initiative (Gobiernos de Suiza y Noruega). "Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático", Ginebra, 6 de octubre de 2015. (en línea). Disponible en: http://www.nanseninitiative.org/wpcontent/uploads/2015/10/12102015_Protection_Agenda_Final_SP1.pdf (Consulta: 6 de marzo de 2020).

³⁰⁶ International Organization for Migration, "Migrants in Countries in Crisis Initiative (MICIC)", MICIC Secretariat, Ginebra, 2020. (en línea) Disponible en: <https://micicinitiative.iom.int/> (Consulta: 6 de marzo de 2020).

El Pacto Mundial sobre Refugiados representa una oportunidad sin precedentes para mejorar y fortalecer el sistema internacional de protección de refugiados. La situación actual de los refugiados, que puede parecer insuperable e intratable, requiere nuevas ideas y modelos de acción. Los instrumentos internacionales actuales que rigen la protección de los refugiados, incluida la Convención sobre los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, deben ser interpretados e implementados generosamente. El ACNUR y los Estados miembros de la ONU también deben ser valientes al introducir nuevas ideas y modelos de protección en el Pacto Mundial sobre Refugiados.

La responsabilidad compartida debe caracterizar los esfuerzos de protección de refugiados, o la situación solo empeorará. Además, los instrumentos jurídicos internacionales abarcan a muy pocos migrantes forzados. Deben respetarse los principios de otros acuerdos internacionales que responden a factores de impulso no tradicionales, como las iniciativas de Nansen y MICIC. Las naciones deberían considerar aumentar las vías legales para los migrantes forzados que pueden no encajar en la definición tradicional de refugiado pero que aún tienen preocupaciones válidas de protección. Para facilitar el intercambio de responsabilidades, las naciones deben abstenerse de utilizar políticas de disuasión para gestionar grandes movimientos de refugiados y, como mínimo, implementar medidas de protección en las regiones de grandes movimientos. Como resultado, más naciones deben comprometerse con los programas de reasentamiento, que mejoran la seguridad nacional y ayudan a difundir la responsabilidad de proteger a los refugiados.

Finalmente, las situaciones de refugiados prolongadas requieren el empoderamiento de los refugiados. Esto se puede lograr mediante la forma en que se entrega la ayuda con el objetivo de facilitar la autosuficiencia de los refugiados donde se encuentren.

El Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, son oportunidades para que el mundo reconsidere los viejos enfoques para la protección de los refugiados. La comunidad mundial no debe perder la oportunidad de fortalecer la protección de los refugiados en una era de mayor migración.

3.14 Cambio climático y el derecho internacional de los refugiados: La iniciativa Nansen y la iniciativa MICIC.

Los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Panel Intergubernamental del Cambio Climático y del Norwegian Refugee Council indican una nueva realidad como es la propiciada por los refugiados o desplazados medioambientales; este tipo de desplazamiento es real en cualquier parte del mundo. Cada año se cuenta con nuevos datos sobre la influencia y consecuencias de los desastres naturales provocados por las inundaciones, ciclones y huracanes o de los terremotos (Haití, Chile, Bangladesh, Bosnia...) y del cambio climático sobre la población y las comunidades. El actual desplazamiento medioambiental carece de protección legal dentro de la Convención de Ginebra de 1951. La iniciativa Nansen es una propuesta conjunta de Noruega y Suiza que nace en 2012 y cuyo objetivo es generar un nuevo proceso de debate sobre esta realidad dentro de la sociedad internacional y sus miembros. De igual forma, esta iniciativa intenta a través de acciones regionales, promover iniciativas que permitan en un futuro cercano, incorporar la figura del desplazado medioambiental dentro de la protección internacional establecida en el estatus de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951.

La Organización de las Naciones Unidas a través del ACNUR, reconoce la existencia de desplazados ambientales y, que la migración y el desplazamiento serán las principales consecuencias del cambio climático, debido a los cambios en los patrones del clima extremo y eventos climáticos, que podrán ser graduales o repentinos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) prevé entre 200 y 250 millones de refugiados para 2050³⁰⁷.

3.14.1 La iniciativa Nansen.

La iniciativa Nansen nace del esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental, esto basado en la Agenda para la Protección de las personas

³⁰⁷ Sola Pardell, Oriol. "Desplazados medioambientales: una nueva realidad", Derechos humanos núm. 66, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012. 117 pp. (Consulta: 4 de marzo de 2020).

desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático.

El desplazamiento forzoso en el contexto del cambio climático, relacionado con desastres derivado de este fenómeno es una realidad y constituye uno de los mayores retos de índole humanitaria que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI. Cada año, millones de personas se ven obligadas a desplazarse a causa de desastres ocasionados por amenazas naturales como inundaciones, tormentas tropicales, terremotos, derrumbes, sequías, intrusiones de agua salada, el deshielo de los glaciares, inundaciones por desbordamientos de lagos glaciares y derretimiento del permafrost. Entre 2008 y 2014, un total de 184.4 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse en el contexto de desastres, o sea, un promedio anual de 26.4 millones de nuevos desplazados, de los cuales un promedio de 22.5 millones de personas resultaron desplazadas por amenazas relacionadas con fenómenos meteorológicos y del clima cada año³⁰⁸. Otros tienen que moverse por los efectos del aumento en el nivel del mar, desertificación y degradación medioambiental.

Si miramos al futuro, los científicos coinciden ampliamente en que se espera que con el tiempo el cambio climático, en combinación con otros factores, provocará un incremento en los desplazamientos. El desplazamiento en el contexto de desastres genera desafíos de índole humanitaria, afecta los derechos humanos, perjudica el desarrollo y en algunas situaciones, puede afectar la seguridad. La mayoría de las personas desplazadas en el contexto de desastres permanecen en sus países de origen. Sin embargo, algunos desplazados atraviesan fronteras para llegar a un lugar seguro y/u obtener protección y asistencia en otro país. Aunque no existe una recolección y análisis exhaustivos y sistemáticos de información sobre el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, basados en información disponible, se ha identificado que África, Centroamérica y Sudamérica son las regiones con los

³⁰⁸ The Nansen Initiative (Gobiernos de Suiza y Noruega). "Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático", Ginebra, 6 de octubre de 2015. (en línea). Disponible en: http://www.nanseninitiative.org/wpcontent/uploads/2015/10/12102015_Protection_Agenda_Final_SP1.pdf (Consulta: 6 de marzo de 2020).

índices más elevados de desplazamientos a causa de desastres originados por el cambio climático³⁰⁹.

La iniciativa Nansen surgió como respuesta a este problema socioambiental tan urgente de resolver en el siglo XXI. Dicha iniciativa es un proceso consultivo de abajo hacia arriba, liderado por los Estados, cuyo propósito es identificar prácticas eficaces y generar consenso con respecto a principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye los efectos adversos del cambio climático. La Iniciativa Nansen se fundamenta en la promesa de los gobiernos de Suiza y Noruega, apoyados por varios otros países, de cooperar con los Estados interesados y otros interesados pertinentes y se lanzó en octubre de 2012.

La Iniciativa Nansen ha identificado por lo menos 50 países que en décadas recientes han acogido a personas tras la ocurrencia de desastres o que se han abstenido de devolverlas; especialmente en casos de desastres ocasionados por tormentas tropicales, inundaciones, sequías, tsunamis y terremotos. El análisis de las leyes, instituciones competentes y respuestas operativas relacionadas con la protección y asistencia para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres revela que en general, existe una falta de preparación y en la mayoría de los casos, esto da lugar a respuestas ad hoc.

El desplazamiento que ocurre en el contexto de desastres tiene múltiples causas, entre las cuales el cambio climático constituye un factor importante, pero no es el único. La explosión demográfica, el subdesarrollo, la gobernabilidad deficiente, el conflicto armado y la violencia, así como la mala planificación urbana en ciudades en rápida expansión, son factores importantes de movilidad humana que debilitan aún más la resiliencia de las personas afectadas y agravan el impacto de las amenazas naturales, la degradación ambiental y el cambio climático.

En vista de estas realidades actuales y nuevas, se requiere una mayor preparación, solidaridad y cooperación por parte de los Estados, las organizaciones (sub)regionales y la comunidad internacional con el fin de

³⁰⁹ Ibid.

prevenir, evitar y responder al desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas. Dado que los desastres repentinos pueden ocurrir en cualquier momento y que pueden surgir desastres de evolución lenta en muchas partes del mundo, el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres es un desafío mundial, ya que todos los Estados podrían enfrentar este tipo de desplazamientos, ya sea como países de destino, tránsito u origen.

3.14.2 La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático.

La Agenda de Protección está situada en el contexto de un creciente reconocimiento a nivel internacional de los desafíos relacionados con la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. En la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Marco de Adaptación de Cancún) que se llevó a cabo en 2010 se sugirió la toma de medidas para mejorar “la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planeada” mientras que la decisión de Doha de 2012 sobre pérdidas y daños impulsó iniciativas adicionales para adquirir una mejor comprensión de cómo los efectos adversos del cambio climático están afectando los “patrones de migración, desplazamiento y movilidad humana³¹⁰.”

El Marco de Acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 es de particular importancia, ya que exige una acción más efectiva para prevenir y mitigar el desplazamiento y abordar los riesgos relacionados con el desplazamiento a nivel interno y a través de fronteras³¹¹. Por otro lado, en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se reconoce que los desafíos a nivel mundial amenazan con “revertir una gran parte del avance del desarrollo logrado en décadas recientes” e incluyen “desastres naturales más frecuentes e intensos” así como el “desplazamiento forzoso de personas”.³¹²

³¹⁰ UNFCCC. “Informe de la Conferencia de las Partes en su decimoctava sesión, llevada a cabo en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012”, Decisión 3/CP.18, “Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity”, **FCCC/CP/2012/8/Add.1, 2012** (Consulta: 6 de marzo de 2020).

³¹¹ Naciones Unidas, Marco para la reducción de desastres 2015 – 2030, adoptado por la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015 (**UN Doc. A/CONF.224/CRP.1**). (Consulta: 6 de marzo de 2020).

³¹² PNUD, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations (versión anticipada no editada), 2020. párrafo 14. (en línea). Disponible

Adicionalmente, en el proceso de la Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul de 2016 también se identificó al desplazamiento en el contexto de desastres como un reto humanitario actual y emergente³¹³.

En la Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático, que fue avalada en una consulta intergubernamental a nivel mundial en octubre de 2015 en Ginebra, Suiza, se consolidaron los resultados de una serie de reuniones intergubernamentales y con la sociedad civil a nivel regional convocadas por la Iniciativa Nansen. Con el propósito de apoyar a los Estados y otros interesados en sus esfuerzos por mejorar su nivel de preparación y capacidad de respuesta para abordar situaciones de desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, en la Agenda de Protección se conceptualiza un enfoque integral sobre este problema que se centra en la protección de las personas desplazadas derivado de un fenómeno natural³¹⁴. Al mismo tiempo, se presentan medidas para manejar el riesgo de que ocurran este tipo de desplazamientos en el país de origen y se compila una amplia gama de prácticas eficaces que los Estados y otros actores pertinentes podrían utilizar para asegurar que las futuras respuestas a este tipo de situaciones sean más eficaces³¹⁵.

Por otra parte, en esta iniciativa se vislumbra la necesidad de reunir y vincular múltiples políticas y ámbitos de actuación para abordar el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres y sus causas fundamentales, que hasta ahora han estado fragmentadas y descoordinadas, y se hace un llamado por una mayor colaboración de los actores involucrados en estos temas; en el mismo sentido, se identifican tres ámbitos prioritarios de actuación por parte de los Estados, las organizaciones (sub)regionales, la comunidad internacional y la sociedad civil, las comunidades locales y las poblaciones afectadas para abordar las brechas existentes³¹⁶.

en:<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>. (Consulta: 6 de marzo de 2020).

³¹³ Naciones Unidas, "Cumbre Humanitaria Mundial", Estambul, Turquía, 23 de mayo de 2016. (en línea). Disponible en: www.un.org/es/conf/whs/index.shtml (Consulta: 6 de marzo de 2020).

³¹⁴ The Nansen Initiative (Gobiernos de Suiza y Noruega). "Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático", Ginebra, 6 de octubre de 2015. (en línea). Disponible en: http://www.nanseninitiative.org/wpcontent/uploads/2015/10/12102015_Protection_Agenda_Final_SP1.pdf (Consulta: 6 de marzo de 2020).

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ *Op. Cit.* The Nansen Initiative, 2015.

En lugar de proponer una nueva convención internacional vinculante para el desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, esta agenda respalda un enfoque centrado en la integración de prácticas eficaces por parte de los Estados y las organizaciones (sub)regionales en sus propios marcos normativos, conforme a sus situaciones y retos específicos. La Agenda de protección está situada en el contexto de un mayor reconocimiento a nivel internacional y regional de los desafíos relativos a la movilidad humana en dicho contexto y los efectos adversos del cambio climático, como la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Marco de Acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul en 2016. La Iniciativa Nansen ha aportado exitosamente sus hallazgos y conclusiones pertinentes a varios de estos procesos, por consiguiente, la Agenda de protección tiene por objeto complementar y apoyar adicionalmente estos marcos, procesos y ámbitos de actuación internacionales y regionales más que duplicarlos, al proporcionar pruebas relevantes y ejemplos de prácticas eficaces para abordar el desplazamiento en el contexto de desastres y sus causas.

La protección internacional se concibe dentro de esta propuesta como cualquier acción positiva, sin importar si está basada en obligaciones legales o no, emprendida por los Estados en beneficio de las personas desplazadas en el contexto de desastres o personas en riesgo de ser desplazadas, “cuyo fin es obtener el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de los cuerpos legales aplicables, a saber, normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y leyes sobre refugiados³¹⁷”. Aunque en la Agenda se subraya el carácter humanitario de esta protección, no se pretende ampliar las obligaciones legales de los Estados bajo las leyes internacionales sobre refugiados y las normas internacionales de derechos humanos para incluir a las personas desplazadas a través de fronteras y las personas en riesgo de ser desplazadas bajo el mismo supuesto.

Bajo el mismo argumento, los Estados pueden brindar protección a las personas de dos formas: pueden admitir a estas personas en el territorio del país

³¹⁷ Op. Cit. The Nansen Initiative, 2015. pág. 4

receptor y permitirles permanecer allí, al menos temporalmente o pueden abstenerse de devolver a un país afectado por un desastre a los extranjeros que ya se encontraban en el país receptor en el momento cuando ocurrió la catástrofe. En ambas situaciones, esta protección humanitaria usualmente se brinda de forma temporal, con lo cual se hace necesario encontrar soluciones duraderas para estas personas.

El derecho internacional no aborda explícitamente si se admitirá a los desplazados en otro país y en qué circunstancias, qué derechos tienen durante su estadía y en qué condiciones se puede retornarlos a sus países o encontrar otra solución duradera. En ausencia de disposiciones claras en el derecho internacional, algunos Estados (especialmente en Latinoamérica, algunas regiones de África y unos cuantos Estados Europeos) han desarrollado una multitud de herramientas que les permiten admitir en su territorio a personas individuales o grupos de personas desplazadas en el contexto de desastres, o no devolverlas a sus países de origen. Por lo general, estas medidas de protección humanitaria son temporales y pueden basarse en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados o normas internacionales de derechos humanos similares.

Puede ser necesario admitir en otro país a las personas desplazadas a causa del cambio climático para que puedan escapar de riesgos reales para su vida y salud u obtener acceso a protección y asistencia humanitaria básica que no está disponible en el país de origen. Adicionalmente, de no existir tales necesidades inmediatas, en algunos casos los Estados están dispuestos a admitir a personas provenientes de un país afectado por un desastre como un acto de solidaridad internacional. A la fecha, el impacto directo y grave de una catástrofe ambiental en una persona ha sido una consideración clave que influye en las decisiones relativas a la admisión, lo que incluye factores tales como la magnitud de los daños ocasionados por el fenómeno meteorológico, las vulnerabilidades preexistentes individuales, las consideraciones humanitarias más generales y la solidaridad con el país afectado ante esta tragedia. En los casos cuando se admite en un país extranjero a personas desplazadas bajo el mismo supuesto, es importante definir claramente cuáles son sus derechos y

responsabilidades durante su estadía en ese país, tomando en cuenta la capacidad de los Estados receptores y las comunidades anfitrionas y la duración probable de la estadía. Esto sirve no solo para asegurar el respeto de los derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas admitidas sino, además, ayuda a prevenir el riesgo de que ocurran desplazamientos secundarios hacia otro país.

Por otro lado, los Estados y las personas afectadas podrían preferir dar fin al desplazamiento a través del retorno voluntario y la reintegración sostenible en el lugar donde los desplazados residían antes de que ocurriera el desastre. En los casos cuando no es posible o deseable el regreso a los lugares de origen, particularmente cuando la zona en cuestión ya no es habitable o está demasiado expuesta a ser afectada por desastres recurrentes, una alternativa para poner fin al movimiento es el asentamiento en un lugar de residencia nuevo, una vez que las personas involucradas hayan retornado a su país de origen. Asimismo, especialmente en los casos cuando las condiciones que originaron el desplazamiento persisten por mucho tiempo o se tornan permanentes, para encontrar una solución duradera puede ser necesario facilitar la admisión permanente de los desplazados en el país que los admitió o en un tercer país.

3.14.3 Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis (MICIC)

Hoy, vivimos en una era de mayor movilidad con casi 250 millones de migrantes internacionales en todo el mundo³¹⁸. Cuando surgen conflictos o desastres naturales, los migrantes pueden necesitar asistencia específica. Estas personas tienen vulnerabilidades, necesidades y capacidades únicas, que pueden pasarse por alto en la preparación para crisis, la respuesta de emergencia y la recuperación.

La migración es una megatendencia en este siglo. Todos los países acogen migrantes y todos los países tienen ciudadanos extranjeros. La migración - interna o internacional- no dejará de aumentar a medida que el mundo adquiera un carácter global. Hay migrantes atrapados en prácticamente todos los conflictos y desastres naturales, encontrándose entre los más vulnerables. La

³¹⁸ IOM. "World Migration Report 2020", UN Migration, Ginebra, Suiza, 2020. (Consulta: 8 de marzo de 2020).

migración contribuye al desarrollo económico tanto de los países de origen como los países de acogida; además, enriquece la estructura social y cultural de las comunidades³¹⁹.

Cuando surgen conflictos o desastres naturales, pueden afectar desproporcionadamente a los migrantes que viven, trabajan o transitan en el país que experimenta la crisis. El terremoto y el tsunami en Tohoku, Japón (2011), las inundaciones en Tailandia (2011), el huracán Sandy en los Estados Unidos (2012) y el estallido de conflictos en la República Centroafricana y en Yemen en los últimos años son solo algunos ejemplos de crisis en las que los migrantes se encontraban entre los gravemente afectados.

Si bien son resistentes e ingeniosos, una variedad de factores crea una vulnerabilidad particular para los migrantes frente a tales crisis. Las barreras del idioma, las restricciones a la movilidad, el estado de inmigración irregular, la identidad confiscada o perdida o los documentos de viaje, las redes sociales limitadas, el aislamiento y los ataques y la discriminación son algunos de los factores que dificultan la capacidad de los migrantes de acceder a la protección, salir del peligro, o de otra manera garantizar su propia seguridad y bienestar.

Las experiencias pasadas muestran que los migrantes a menudo caen en las grietas de los sistemas de preparación, ayuda y recuperación de emergencia. Los actores del Estado de acogida no siempre identifican o entienden fácilmente las necesidades únicas de los migrantes. Las respuestas humanitarias tradicionales no siempre han brindado a los migrantes un acceso efectivo a la ayuda. Existe poca orientación para identificar claramente las funciones y responsabilidades específicas de los Estados y otros actores clave para proteger a los migrantes en países que experimentan conflictos o desastres naturales. El levantamiento libio, que cayó en conflicto en 2011 y obligó a unos 800,000 migrantes a huir a través de las fronteras internacionales en cuestión de meses, fue un evento decisivo, que atrajo una atención generalizada a esta brecha³²⁰.

³¹⁹ OIM. Prólogo del Director General de la Organización Internacional para las Migraciones, William Lacy Swing, Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones en Crisis, Ginebra, Suiza, junio 2016. (en línea). Disponible en: www.micicinitiative.iom.int (Consulta: 8 de marzo de 2020).

³²⁰ OIM. Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por conflictos o desastres naturales, MICIC, Ginebra, Suiza, junio 2016. (Consulta: 9 de marzo de 2020).

La crisis de Libia provocó múltiples llamados a la acción por parte de los Estados, representantes de la ONU, organizaciones internacionales y la sociedad civil para abordar mejor la protección de los migrantes en el contexto de conflictos o desastres naturales. La Iniciativa MICIC nació de este impulso. Entre los que llamaron la atención sobre la importancia de este tema estaba Sir Peter Sutherland, Representante Especial del Secretario General para las Migraciones Internacionales. Complementando esto, Estados Unidos dedicó su presidencia 2010-2011 de las Consultas Intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados específicamente al tema de las respuestas humanitarias a las crisis con consecuencias migratorias³²¹.

Tras la crisis de 2011 en Libia, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) dedicó su Diálogo internacional anual sobre migración a los migrantes en crisis. La OIM también desarrolló un Marco Operativo de Crisis Migratoria (MCOF), que fue respaldado por los Estados Miembros de la OIM en 2012, a fin de coordinar mejor las actividades humanitarias y los servicios de gestión de la migración para proteger y ayudar a los migrantes a través del ciclo completo de planificación y preparación ante crisis, respuesta a emergencias y reconstrucción y recuperación posteriores a la crisis. Se ha prestado más atención a las necesidades de los migrantes en tiempos de crisis gracias a esfuerzos más recientes, como la Iniciativa Nansen, que se centra en el desplazamiento de personas a través de las fronteras debido a desastres naturales.

Como parte del creciente reconocimiento de la gravedad y la importancia de estos temas, en 2006 y 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó al evento “Diálogos de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo”. Durante este evento en 2013, el Secretario General Ban-Ki-Moon declaró en sus comentarios de apertura que:

“Necesitamos abordar la difícil situación de los migrantes varados. Los migrantes a menudo se ven atrapados en situaciones de conflicto o desastre natural. Mi Representante Especial, Peter Sutherland, quien ha defendido este tema, ha hecho una serie de recomendaciones concretas para proteger a los

³²¹ OIM. Consultas intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados, 2020. (en línea). Disponible en: <https://www.iom.int/es/consultas-intergubernamentales-sobre-migracion-asilo-y-refugiados> (Consulta: 9 de marzo de 2020).

migrantes afectados por tales crisis. Me complace observar que Estados Unidos y Filipinas han ofrecido liderar una iniciativa para crear un marco que articule roles y responsabilidades para todos los involucrados” ³²².

Tras estas llamadas, en 2014, los gobiernos de Filipinas y Estados Unidos lanzaron la Iniciativa MICIC para abordar el impacto de las crisis (conflictos y desastres naturales) en los migrantes. El objetivo general de esta iniciativa era mejorar la capacidad de los Estados y otras partes interesadas para prepararse mejor, responder y proteger las vidas, la dignidad y los derechos de los migrantes atrapados en países que experimentan conflictos y desastres naturales. La Iniciativa concluyó con éxito en junio de 2016 con el lanzamiento de las Directrices para proteger a los migrantes en países que experimentan conflictos y desastres naturales. El trabajo para mejorar la situación de los migrantes en el contexto de crisis continúa a través de la difusión de las Directrices, actividades de desarrollo de capacidades, investigación y desarrollo de herramientas operativas.

La crisis en Libia en 2011 supuso un importante impulso a esta iniciativa, pero otras crisis como el huracán Sandy en los Estados Unidos de América, el triple desastre de Tohoku en Japón y la crisis en Yemén nos recuerdan que ningún país es inmune a los efectos de conflictos o desastres naturales y que esos acontecimientos pueden ocurrir inesperadamente. En todos los lugares del mundo, se ven cómo cantidades sin precedentes de personas huyen de conflictos prolongados, de brutales violaciones de los derechos humanos, de graves desastres naturales y de la pobreza extrema. Varios de los que arriesgan su vida no entran bajo el supuesto de refugiado definido en el Estatuto de los Refugiados de 1951, sino más bien migrantes, por ello, esta iniciativa surge como respuesta colectiva a las necesidades de los migrantes en los conflictos y desastres naturales³²³.

La Iniciativa Migrantes en países en crisis, es un esfuerzo liderado por el gobierno copresidido por Estados Unidos y Filipinas y tiene como objetivo

³²² United Nations. “Announcing Ambitious Eight-Point Agenda, Secretary-General Urges International Community to Make Migration Work for All”. Department of Public Information. News and Media Division, Nueva York. **SG/SM/15367-GA/11435-DEV/3046**, 2013. (Consulta: 9 de marzo de 2020).

³²³ OIM. Prólogo de la Vicesecretaria de la Oficina de la Población, Refugiados y Migración de los Estados Unidos de América, Anne. C. Richard, Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis, Ginebra, Suiza, junio 2016. (en línea). Disponible en: www.micicinitiative.iom.int (Consulta: 9 de marzo de 2020).

mejorar la protección de los migrantes cuando los países en los que viven, trabajan, estudian, transitan o viajan experimentan un conflicto o desastre natural.

A través de un proceso de consulta amplio e inclusivo, lanzado en 2014, la Iniciativa MICIC desarrolló Directrices para proteger a los migrantes en países que experimentan conflictos o desastres naturales. Publicados en junio de 2016, estos Principios, Directrices y Prácticas no vinculantes y voluntarios identifican los roles y responsabilidades de los diferentes interesados frente a los migrantes en países en crisis y brindan orientación concreta sobre cómo prepararse y responder a las crisis de manera que protegen y empoderan a los migrantes.

La iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis apoya el objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de reducir la desigualdad (Objetivo 10), mediante la meta 10.7: facilitar la movilidad y la migración ordenadas, seguras, regulares y responsables, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas³²⁴.

El objetivo de la Iniciativa no es reemplazar o sustituir los marcos jurídicos vigentes relativos a la protección de los refugiados y los apátridas. Más bien, complementa esos marcos de protección existentes. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 se enuncian la protección jurídica y la asistencia que los Estados tienen la obligación de proporcionar a los refugiados que tienen derecho a las mismas³²⁵. Además, en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los Casos de Apatridia de 1961 se establece un marco normativo para que los Estados Partes aborden la protección de los apátridas³²⁶. Los Estados que prestan asistencia a los no ciudadanos durante conflictos o desastres naturales deben identificar a los refugiados, solicitantes de asilo y los apátridas.

Los Estados deben instaurar mecanismos de remisión y contrarremisión para los refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y migrantes; independientemente de si son partes en el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados o su Protocolo, los países deben aplicar salvaguardias para velar por

³²⁴ Ibid.

³²⁵ OIM. Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por conflictos o desastres naturales, MICIC, Ginebra, Suiza, junio 2016. (Consulta: 9 de marzo de 2020).

³²⁶ Ibid.

que estas personas estén protegidas de la devolución, incluso en el contexto del retorno organizado. Las partes interesadas deben garantizar que la información y asistencia relativas a la manera de solicitar el asilo u otras formas de protección se den a conocer eficazmente y sean accesibles a la población afectada³²⁷.

³²⁷ *Op. Cit.* OIM, junio 2016.

CAPÍTULO IV. CAMBIO CLIMÁTICO, MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO FORZADO.

4. Introducción.

La influencia humana en el sistema climático es clara, y las recientes emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia. Los cambios climáticos recientes han tenido un impacto generalizado en los sistemas humanos y naturales³²⁸.

Se han observado cambios en muchos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos desde aproximadamente 1950. Algunos de estos cambios se han relacionado con influencias humanas, incluida la disminución de temperaturas frías y cálidas extremas, así como el aumento de los niveles extremos del mar y la cantidad de precipitaciones fuertes en varias regiones³²⁹.

Una de las graves repercusiones que tendremos en un futuro como consecuencia del cambio climático será en la migración humana³³⁰, con millones de personas desplazadas por la erosión de la costa, las inundaciones costeras y las afectaciones en la agricultura³³¹. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha pronosticado que el cambio climático “se convertirá en el mayor impulsor de los desplazamientos de población tanto dentro como a través de las fronteras nacionales, esto en un futuro próximo”. Las estimaciones futuras que se prevén por este hecho varían ampliamente de 50 millones en 2010³³² a 200 millones en 2050³³³. Otros han asociado este fenómeno a tasas aún más altas, con un rango entre 25 millones y mil millones³³⁴. Por otra parte, varios cuestionan la base empírica de estas cifras, señalando en cambio que la relación

³²⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change. “Climate Change 2014: Synthesis Report Summary for Policymakers”, 2014. (en línea). Disponible en: www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³²⁹ Ibid. pág. 2

³³⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change. “Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I”, Cambridge University Press, Nueva York, 1990. 410 pp. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³³¹ IPCC, “Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability, A report of Working Group II, Notes for Policy-Makers”, Cambridge University Press, 2001. (en línea). Disponible en: <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis-syr/english/wg2-summary-policymakers.pdf.14>. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³³² Warner, K; Hamza, M; et.al. “Climate Change, environmental degradation and migration”. Springer, 2009. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³³³ Myers, Norman. “Environmental refugees”. Population and Environment, Springer, Vol. 19, No.2, 1997. p. 167-182. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³³⁴ UNFCCC. “Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?”. Working Paper, Informal Group on Migration/Displacement and Climate Change of the Inter-Agency Standing Committee IASC, 31 de octubre de 2008. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

entre el cambio climático y la movilidad humana es intrínsecamente antigua³³⁵. Independientemente de cómo las estadísticas han sido calculadas; existió en el pasado y seguirá en el futuro un movimiento importante de personas relacionado a fenómenos ambientales, en especial con el cambio climático y a otro tipo de circunstancias como la vulnerabilidad social, política y económica³³⁶. El movimiento migratorio, causalmente vinculado al cambio climático o no, es una realidad de que impacta en los marcos legales internacionales existentes. En la actualidad es generalmente aceptado por la comunidad internacional que existe un claro vínculo entre los efectos del cambio climático y el desplazamiento de personas a pesar de que no hay una relación monocausal entre los dos³³⁷.

Las causas del cambio climático serán sufridas por toda la población mundial, aunque no de manera proporcional a su contribución a este hecho ambiental. Quizás sea injusto simplemente que los beneficios se hayan limitado por poco tiempo mientras que los costos se hayan desembolsado ampliamente. Ciertamente es profundamente injusto que los beneficios hayan sido limitados por aquellos que han infligido el daño a todos, mientras que los costos, incluidos los daños graves (pérdida de la vida, la salud o el hogar) están cayendo al azar sobre todos³³⁸.

El cambio climático tiene un severo impacto en las condiciones bajo las cuales los humanos tratamos de convivir. Del entorno natural en el que nos desarrollamos dependen nuestras formas de cooperación social, de modo que, si nuestro entorno ambiental es afectado, nuestra organización social igual. Debido a esto y a las aseveraciones científicas podemos asumir que el cambio climático actual es debido a las acciones humanas y es una amenaza para la civilización humana. A través de las formas versátiles en que los intereses humanos vitales se ven (en realidad y potencialmente), el cambio climático antropogénico es claramente un problema de derechos humanos. No cabe duda de que el aumento del nivel del mar o las pérdidas de cosecha debido al aumento

³³⁵ Betts, Alexander. "Substantive issue-linkage and the politics of migration" en C. Bjola and M. Kornprobst (eds), "Arguing Global Governance". Routledge, Oxford, 2010. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³³⁶ Castles, Stephen. "Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate", UNHCR, New issues in Refugee Research, Working Paper No. 70, October 2002. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³³⁷ UNHCR, The UN Refugee Agency. "Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law", Submission to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA 6), 20 mayo 2009. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

³³⁸ Shue, Henry. "Historical responsibility, harm prohibition, and preservation requirement: Core practical convergence on climate change", *Moral Philosophy and Politics*, 2015. p. 7-31. (Consulta: 11 de marzo de 2020).

de la aridez expandirán, en igualdad de condiciones, la disminución de la libertad humana y comprometerán la autonomía de muchas personas en todo el mundo. Una forma en que se desarrollará esta pérdida de libertad es que las personas se ven obligadas a abandonar sus hogares en respuesta a los cambios en su entorno natural y social.

Al mismo tiempo, es esta migración la que permite a las personas adaptarse a las fuerzas climáticas de las que se han convertido en víctimas. Al menos para algunos, la migración es la oportunidad que pueden aprovechar para recuperar (o retener) su autonomía y asegurar los bienes básicos a los que tienen derecho humano.

Como asunto prioritario, existe un desacuerdo sobre si los "migrantes del cambio climático" deben considerarse una categoría distinta de migrantes y, de ser así, cómo deben definirse. Jane McAdam argumenta que, para propósitos de protección, es arbitrario distinguir entre aquellos desplazados por el cambio climático y aquellos que se mueven debido a fuerzas económicas o ambientales³³⁹. Alexander Betts propone una categoría de "migrantes de supervivencia" que se mudan fuera de su país de origen debido a "una amenaza existencial a la que no tienen acceso a un recurso interno"³⁴⁰. Los migrantes de supervivencia incluirían el cambio climático y los migrantes económicos³⁴¹. Otros ofrecen su propia definición o sugieren que los migrantes del cambio climático deben ser considerados bajo el concepto más amplio de los migrantes ambientales³⁴². Algunos cuestionan la categorización de los migrantes ambientales en su totalidad³⁴³, mientras que algunos argumentan a favor de la protección de los "refugiados del cambio climático" basándose en las concepciones tradicionales de la migración transfronteriza y la falta de protección

³³⁹ McAdam, Jane. "Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not *the* Answer", *International Journal of Refugee Law*, Oxford Academic, vol. 23, 10 de enero de 2011. (Consulta: 12 de marzo de 2020).

³⁴⁰ Betts, Alexander. "Survival Migration: A New Protection Framework". *Global Governance*, vol. 16, No.3, *International Migration*, Brill, 2010. p. 361-382. (Consulta: 12 de marzo de 2020).

³⁴¹ *Ibid*, p. 365.

³⁴² Laczko, F.; Aghazarm, C. "Introduction and Overview: Enhancing the knowledge base" en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, International Organization for Migration, 2009. (Consulta: 12 de marzo de 2020).

³⁴³ Betsy critica la categorización de los refugiados ambientales porque "naturaliza las causas económicas y políticas de la degradación ambiental y enmascara el papel de la respuesta institucional". Hartmann, Betsy. "Rethinking Climate Refugees and Climate Conflict: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse", *Wiley Online Library*, 2010. (Consulta: 12 de marzo de 2020)

de un Estado³⁴⁴. Sin embargo, como otros sostienen, la inclusión de los migrantes del cambio climático en el régimen de refugiados no es posible actualmente, legal o conceptualmente³⁴⁵. Del mismo modo, los Estados no han abordado cómo o si los migrantes del cambio climático deben ser categorizados. Por ejemplo, si bien el Marco adaptativo de Cancún, adoptado en 2010 en una Conferencia de las Partes (COP) en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)³⁴⁶, reconoce el desplazamiento, la migración y la reubicación planificada inducidos por el cambio climático, no define explícitamente quién está incluido en estas categorías de movimiento³⁴⁷.

La importancia de hacer de la migración inducida por el clima un objeto de discusión moral está, por lo tanto, fuera de toda duda. Claramente, sería insatisfactorio que tal discusión se centre solo en el lado de las víctimas, como si el cambio climático fuera solo un proceso neutral que afecta a algunas personas que tienen la desgracia de vivir en las regiones equivocadas del mundo. Cada vez más, las emisiones de carbono de las personas en un lugar del mundo pueden tener efectos (negativos) en personas distantes en otros lugares. Sin embargo, la forma en que las personas están conectadas sigue siendo indirecta y nebulosa, y cada vez que haya efectos en otros, no serán el resultado de emisiones individuales atribuibles, sino de un total acumulado, de modo que la influencia causal de las emisiones individuales se vuelva imposible de rastrear. Como señala Stephen Gardiner, "el impacto de cualquier emisión particular de gases de efecto invernadero no se realiza únicamente en su fuente, ya sea individual o geográfica; más bien, los impactos se dispersan a otros actores y regiones en la tierra³⁴⁸".

De esta manera, el proceso de migración inducida por el clima reúne a personas que alguna vez fueron extraños distantes. Para algunos países de alta

³⁴⁴ Williams, Sodiqa, "Do What You Can Do, With What You Have, Where You Are": Assessing the Plight of Climate Change Refugees and Approaches to Fill the Gaps Within the International Legal Framework", *Chicago-Kent Journal of Environmental and Energy Law*, Spring, 2011. (Consulta: 12 de marzo de 2020).

³⁴⁵ Nishimura, Lauren. "Climate Change Migrants: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies", *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, no. 1, 2015. p. 107-134. (Consulta: 13 de marzo de 2020).

³⁴⁶ CMNUCC, 1992.

³⁴⁷ UNFCCC, Cancun Adaptation Framework and recent developments related to disaster-induced displacement "Cancun Agreements", 2010.

³⁴⁸ Gardiner, Stephen M. "A perfect moral storm: Climate change, intergenerational ethics, and the problem of corruption". *Climate Ethics: Essential Readings*, Oxford University Press, Oxford, UK., 2010. p. 87-98. (Consulta: 13 de marzo de 2020).

emisión que hasta ahora no se vieron afectados en gran medida por las consecuencias negativas del cambio climático, pueden ser las masas de migrantes inducidos por el clima las que finalmente podrían traerles a casa, incluso la idea de que la imprudencia tiene un costo, no solo para otros. Aunado a esto, ¿cuál sería la ética que debemos acoger en el tema migratorio por cambio climático?, ¿se cumplen los lineamientos y resultados normativos sobre la legitimidad de las restricciones de inmigración para el caso de los migrantes climáticos?, ¿existe algún supuesto normativo a nivel internacional del cuál puedan acogerse en caso de solicitarlo? La suposición intuitiva es que, en cierto sentido, "nosotros" estamos causalmente involucrados en la realidad de la migración climática. Esto parece hacer que la migración inducida por el clima sea significativamente diferente de las otras formas de migración discutidas y parece exigir una forma diferente (y supuestamente más fuerte) de responsabilidad moral hacia los migrantes afectados. ¿Qué es moralmente especial sobre los migrantes climáticos? ¿Y qué es lo que moralmente les debemos?

4.1 Los impulsores climáticos de la migración.

Las sustancias y procesos naturales y antropogénicos que alteran el presupuesto energético de la Tierra son los impulsores del cambio climático. La influencia humana en el sistema climático es clara, esto es evidente por las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, el forzamiento radiactivo positivo, el calentamiento observado y la comprensión del sistema climático.

Se ha detectado la influencia humana en el calentamiento de la atmósfera y el océano, en los cambios en el ciclo global del agua, en las reducciones de nieve y hielo, en el aumento del nivel medio del mar y en los cambios en algunos eventos extremos climáticos. Esta evidencia de influencia humana ha crecido, es extremadamente probable que la influencia humana haya sido la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX. Las emisiones continuas de gases de efecto invernadero provocarán un mayor calentamiento y cambios en todos los componentes del sistema climático es por

ello por lo que limitar el cambio climático requerirá reducciones sustanciales y sostenidas de las emisiones de gases de efecto invernadero³⁴⁹.

En palabras del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático “se proyecta que el cambio climático aumentará el desplazamiento de personas. Las poblaciones que carecen de los recursos para la migración planificada experimentan una mayor exposición a eventos climáticos extremos, particularmente en países en desarrollo con bajos ingresos. El cambio climático puede aumentar indirectamente los riesgos de conflictos violentos al amplificar los impulsores bien documentados de estos conflictos, como la pobreza y las crisis económicas”³⁵⁰.

Las formas en que los cambios climáticos podrían inducir el movimiento humano son versátiles. Para dar cuenta de esta heterogeneidad, me basaré en la tipología de la migración inducida por el clima propuesta por el experto en derecho Walter Kälin³⁵¹. Él identifica los siguientes cinco escenarios mediante los cuales las personas podrían convertirse en migrantes climáticos:

4.1.1 Desastres repentinos:

A. Desplazamiento interno

Los desastres hidrometeorológicos pueden provocar el desplazamiento forzado dentro de un país o a través de las fronteras. A lo largo del tiempo se ha comprobado que en este tipo de situaciones los desplazados permanecen dentro de su propio país, debido a esto, se convierten en desplazados internos y como tal, reciben protección y asistencia bajo el cuerpo normativo internacional de derechos humanos y de conformidad con los principios rectores de la ONU de 1998 sobre desplazamiento interno³⁵², así como instrumentos regionales como el Protocolo de 2006 sobre la protección y asistencia a los desplazados internos.

³⁴⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change. “Summary for policymakers,” en Thomas F. Stocker (ed.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2013. (Consulta: 13 de marzo de 2020).

³⁵⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change. “Climate Change 2014: Synthesis Report Summary for Policymakers”, 2014. (en línea). Disponible en: www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf. (Consulta: 13 de marzo de 2020).

³⁵¹ Kälin, Walter. “Conceptualizing climate-induced displacement”, en Mc Adam, Jane (ed.) *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010. p. 81-103. (Consulta: 13 de marzo de 2020).

³⁵² United Nations, Economic and Social Council. “Guiding Principles on Internal Displacement”, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng. **UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2**, 11 de febrero de 1998. (Consulta: 13 de marzo de 2020).

El término "desplazados internos", de acuerdo con los Principios Rectores sobre desplazamiento interno, se refiere a "personas o grupos de personas que han sido forzados u obligados a huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, particularmente como resultado de o para evitar los efectos de desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente".³⁵³

Esta noción de desplazados internos es amplia y lo suficientemente flexible como para cubrir a las personas evacuadas o que huyen de sus hogares para escapar de los peligros de un desastre repentino o que se ven obligadas a abandonar después del desastre debido al grado de destrucción. La fortaleza particular de la noción radica en el hecho de que no hay necesidad de determinar si el desastre fue causado o no por los efectos del cambio climático, o si fue hecho por el hombre o natural. Por lo tanto, su aplicación no requiere una determinación preliminar sobre si un desastre específico está relacionado con el cambio climático.

B. Desplazamiento transfronterizo

Las personas desplazadas por desastres repentinos cruzan las fronteras hacia otros territorios internacionales, cuando esta es su única ruta de escape o las capacidades de protección y asistencia de su propio país están agotadas. Otros optan por ir al extranjero debido a una mejor protección y asistencia en países más desarrollados.

Dichas personas no pierden la protección del derecho de los derechos humanos, que los Estados están obligados a respetar en relación con todas las personas dentro de su territorio o jurisdicción.

Sin embargo, el derecho internacional, mientras que bajo ciertas circunstancias prohíbe el rechazo en la frontera³⁵⁴, no otorga ningún derecho a la admisión o residencia continua en un país extranjero a menos que una

³⁵³ Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons (Great Lakes IDP Protocol), adopted 15 December 2006, entered into force 21 June 2008. Este es un Protocolo del Pacto de Paz, Seguridad, Democracia y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos. Véase también: Kálin, Walter; "The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges, 2007. (en línea). Disponible en: www.brookings.edu/on-the-record/the-great-lakes-protocol-on-internally-displaced-persons-responses-and-challenges/amp/ (Consulta: 14 de marzo de 2020)

³⁵⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951. Art. 33 que obliga a los Estados a examinar las solicitudes de asilo si el rechazo en la frontera significaría que tendrían que regresar a su presunto país de origen. Véase también: Goodwin-Gill, G; McAdam, J. "The Refugee in International Law", 3rd edición, Oxford University Press, 2007. p. 600 (Consulta: 14 de marzo de 2020).

persona sea refugiada o protegido de otra manera por el “principio de no devolución”.³⁵⁵ Como se señala anteriormente el término "refugiado" está conceptualizado en instrumentos internacionales relevantes como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951³⁵⁶, La Convención sobre refugiados de 1969 de la OUA³⁵⁷, y la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984³⁵⁸. El artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 define a un “refugiado” como una persona que:

debido al temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenecer a un grupo social particular u opinión política, está fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a tal temor, no está dispuesto a valerse de la protección de ese país; o quien, sin tener nacionalidad y estar fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales eventos, no puede o, debido a tal miedo, no está dispuesto a volver a él.

El desplazamiento inducido por el clima no está cubierto por la redacción y el propósito de esta definición, ni fue considerado por los redactores del tratado. Sin embargo, en situaciones en las que las víctimas de desastres repentinos huyen al extranjero porque su gobierno ha retenido u obstruido conscientemente la asistencia para castigarlos o marginarlos en uno de los cinco motivos de la Convención, esas personas desplazadas calificarían como refugiados³⁵⁹. Además, la definición de "refugiado", y la ley de refugiados como tal se basa en la noción de que alguien que es perseguido "no está dispuesto a valerse de la protección de ese país", ha perdido la protección del gobierno de su país de origen o residencia habitual, un hecho que destruye el vínculo de confianza entre el ciudadano y su país, que normalmente constituye el tejido de las sociedades modernas³⁶⁰. No se debe suponer automáticamente que los gobiernos de los

³⁵⁵ Por ejemplo, basado en la privación arbitraria de la vida, tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esto se conoce como protección "complementaria" o "subsidiaria". McAdam, Jane. "Complementary Protection in International Refugee Law", Oxford University Press, Oxford, 2007. Para un análisis de su aplicabilidad en el contexto del cambio climático véase: McAdam, J; Saul B. "An Insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law", Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 378. (Consulta: 14 de marzo de 2020).

³⁵⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951.

³⁵⁷ Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention), 10 de septiembre de 1969. (Consulta: 14 de marzo de 2020).

³⁵⁸ Cartagena Declaration on Refugees (Cartagena Declaration), 22 November 1984, en "Organization of American States, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights" (1984–85) **OAS Doc OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10.rev. 1**, p. 190–193.

³⁵⁹ J McAdam. "From Economic Refugees to Climate Refugees?", Melbourne Journal of International Law, 2009. p. 579-593. (Consulta: 14 de marzo de 2020).

³⁶⁰ E. Shacknove, Andrew. "Who Is a Refugee?", Ethics, University of Chicago Press, Chicago, 1985. p. 274-284. (Consulta: 14 de marzo de 2020).

países afectados por desastres no pueden o no están dispuestos a brindar protección a sus ciudadanos.

Lo mismo es cierto para la Declaración de Cartagena, que también incluye el criterio de "violación masiva de los derechos humanos³⁶¹". Sin embargo, incluso en los contextos regionales de África y América Central, el desplazamiento transfronterizo en la mayoría de los casos relacionados con el clima no está cubierto por la ley de refugiados. Esto significa que existe una brecha normativa con respecto a la mayoría de las personas desplazadas a través de las fronteras después de desastres repentinos, en particular con respecto a la admisión, la permanencia continua y la protección contra el retorno forzoso al país de origen. En algunos casos, los gobiernos anfitriones han permitido, por razones humanitarias, que esas personas se queden hasta que puedan regresar a sus países con seguridad y dignidad, pero esta práctica no ha sido uniforme. El Estado de estas personas sigue sin estar claro y, a pesar de la aplicabilidad de las leyes de derechos humanos, existe el riesgo de que puedan terminar en un limbo legal y operativo.

4.1.2 Desastres de inicio lento y degradación ambiental

El deterioro general de las condiciones de vida y las oportunidades económicas como consecuencia del cambio climático puede llevar a las personas a buscar mejores oportunidades y condiciones de vida en otras partes del país o en el extranjero, antes de que las áreas en las que viven se vuelvan inhabitables. Dichas personas hacen uso de su libertad para elegir un nuevo lugar de residencia si permanecen dentro de su país³⁶², y se convierten en migrantes si se van al extranjero. Su movimiento puede verse como una estrategia particular para hacer frente y adaptarse a los cambios ambientales y económicos resultantes provocados por los efectos del cambio climático. No existe una definición de "migrante" en el derecho internacional. La única definición que se puede encontrar en un tratado universal es la de 'trabajador migrante', que significa 'una persona que se va a contratar, está comprometida o ha participado en una actividad remunerada en un Estado en el que no está un

³⁶¹ Declaración de Cartagena. Artículo III.

³⁶² Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Art. 12.

nacional³⁶³. La Organización Internacional para las Migraciones utiliza una definición funcional de “migrantes ambientales³⁶⁴” que, sin embargo, no es generalmente aceptada³⁶⁵.

Independientemente de la terminología, las personas que se mudan al extranjero por elección como parte de su estrategia para adaptarse a los efectos del cambio climático están protegidas por las leyes generales de derechos humanos, así como, cuando corresponda, por las garantías específicas que les brinda la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Sin embargo, dicha ley no les otorga ningún derecho a ser admitidos en otro país. Si las áreas comienzan a volverse inhabitables debido a la desertificación completa, la salinización del suelo y las aguas subterráneas o el 'hundimiento' de las zonas costeras, el movimiento puede equivaler a un desplazamiento forzado y volverse permanente, debido a que los habitantes de esas regiones no tienen más opción que irse, o si se fueron antes de forma voluntaria, para mantenerse alejado de forma permanente. Si, en este último caso, las personas permanecen dentro de su país, son desplazados internos y caen, como se describió anteriormente, dentro del ámbito de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno. Si van al extranjero, no tienen otra protección que la que brinda el derecho internacional de los derechos humanos; en particular, no tienen derecho según el derecho internacional a ingresar y permanecer en otro país y, por lo tanto, dependen de la generosidad de los países anfitriones.

Este escenario plantea dos desafíos particulares: (i) no hay criterios para determinar dónde trazar la línea entre el movimiento voluntario y el desplazamiento forzado; y (ii) los desplazados por la fuerza a otros países por los efectos del cambio climático permanecen sin protección específica debido a que no, como se describe anteriormente, califican como refugiados o, en casos

³⁶³ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. (Consulta: 15 de marzo de 2020).

³⁶⁴ Los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente sus vidas o condiciones de vida, están obligados a abandonar sus hogares habituales, o eligen hacerlo, ya sea temporal o permanentemente, y quienes se mudan dentro o fuera de su país. OIM, “Nota de debate: Migración y medio ambiente”, **Doc MC/INF/288**, párr.6. 1 de noviembre de 2007. (Consulta: 15 de marzo de 2020)

³⁶⁵ La definición de la OIM incluye a los desplazados internos tal como se define en los Principios Rectores sobre el desplazamiento interno y por lo tanto no es compatible con la terminología aceptada por la ONU y las organizaciones regionales como la Unión Africana.

excepcionales, para protección contra el retorno forzado bajo el sistema de derechos humanos. Al mismo tiempo, como se señaló anteriormente, no existe una definición legal de 'Migrante' a nivel internacional, y la noción de "trabajadores migrantes" como se define por derecho internacional no encaja realmente, puesto que, incluso si esas personas encuentran trabajo en el extranjero, principalmente buscan protección y asistencia y su decisión de irse no es solo provocado por consideraciones económicas.

A. Personas desplazadas de pequeños Estados insulares.

Es probable que la inmersión y destrucción de pequeños Estados insulares pequeños³⁶⁶, anticipada en algunos escenarios de cambio climático, sea gradual, si es que sucede. En las fases iniciales, este tipo de desastre de inicio lento puede alentar a las personas, como parte de las estrategias de adaptación individual o doméstica, a migrar a otras islas que pertenecen al mismo país (donde existan) o al extranjero en busca de mejores condiciones de vida y perspectivas para el futuro. Si migran a otro país, generalmente están protegidos por las leyes de derechos humanos, incluidas las garantías que protegen específicamente a los trabajadores migrantes y sus familias.

Por otro lado, tales movimientos pueden asumir el carácter de desplazamiento forzado si las áreas de origen se vuelven inhabitables o desaparecen por completo, o si el territorio restante es inadecuado para acomodar a toda la población. Estos escenarios harían imposible el retorno y la población se vería desplazada permanentemente a otros países. En este caso, existen brechas normativas para aquellos que se mudan al extranjero, dejándolos en un limbo legal puesto que, *prima facie*, no son trabajadores migrantes ni refugiados, por ende, no está claro si se aplicarían las disposiciones sobre apatridia. El gobierno de dichos países puede tratar de mantener una presencia simbólica (como en una pequeña isla o plataforma construida), y sus leyes que, de acuerdo con el Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de las Personas Apátridas³⁶⁷, determinan a cuáles ciudadanos se le pueden seguir

³⁶⁶ McAdam, Jane. "Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law". UNSW Law Research Paper No. 2010-2, UK, 22 de enero de 2010. **SSRN: 1539766.**

³⁶⁷ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 28 de septiembre de 1954.

aplicando (por ejemplo, a los niños recién nacidos cuyos padres los registran en el extranjero en los consulados del país de origen).

B. Designación de zonas de alto riesgo demasiado peligrosas para la habitación humana

Los gobiernos pueden designar zonas particulares afectadas por desastres como demasiado peligrosas para la habitación humana. Las personas que son evacuadas o que tienen prohibido regresar a esas zonas son desplazados internos, por lo que se ven obligados a abandonar sus hogares o mantenerse alejados de ellos. No pueden regresar, pero deben ser reubicados en áreas seguras o integrarse localmente en las áreas a las que han sido evacuados de una manera que les permita reanudar sus vidas normales. Sin estas soluciones duraderas, permanecen en situaciones de desplazamiento prolongado o pueden decidir regresar espontáneamente a zonas de alto riesgo debido a la falta de alternativas viables, exponiéndolos a riesgos para la salud, las extremidades e incluso la vida.

El derecho internacional de los derechos humanos, los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno y las normas y directrices análogas sobre la reubicación en el contexto de los proyectos de desarrollo proporcionan un marco normativo suficiente para abordar estas situaciones³⁶⁸.

Si las personas deciden abandonar su país porque rechazan los sitios de reubicación que se les ofrecen, o porque su gobierno no les proporciona soluciones sostenibles de acuerdo con las normas pertinentes de derechos humanos, la protección en el extranjero se limitará a la que ofrecen las leyes generales de derechos humanos, incluyendo disposiciones aplicables a los trabajadores migrantes. Sin embargo, su estado legal formal seguirá sin estar claro y es posible que no tengan derecho a ingresar y permanecer en el país de refugio.

³⁶⁸ United Nations. "Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement: Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living", 18 de mayo de 2007. **UN Doc A/HRC/4/18**. Véase también: World Bank. "Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement", Washington DC, 2001; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Guidelines on Aid and Environment: No 3: Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects", Paris, Francia, 1992; Asian Development Bank. "Involuntary Resettlement", Filipinas, 1995. (Consulta: 15 de marzo de 2020).

C. Disturbios, violencia y conflictos armados inducidos por el cambio climático

Los efectos del cambio climático, en particular la disminución de los recursos, pueden contribuir a las tensiones sociales, que a su vez pueden degenerar en conflictos violentos, por ejemplo, los recursos vitales excesivamente escasos, como el agua o las tierras de cultivo o pastoreo, pueden desencadenar el desplazamiento forzado. Las personas que se mudan dentro de sus propios países son desplazados internos³⁶⁹. Aquellos que huyen al extranjero pueden calificar como refugiados protegidos por la Convención de Refugiados o los instrumentos regionales de refugiados, o ser personas que necesitan formas complementarias de protección o protección temporal disponible para aquellos que huyen del conflicto armado³⁷⁰. Los marcos normativos disponibles son los Principios Rectores sobre desplazamiento interno, derecho internacional humanitario, derecho de los derechos humanos y derecho de los refugiados, los cuales proporcionan un marco normativo suficiente para abordar estas situaciones, en virtud de que los afectados huyen del colapso del orden público, la violencia, los conflictos armados o la persecución, en lugar de los cambios provocados por el calentamiento global *per se*.

4.2 El conflicto existente a nivel internacional

El desplazamiento a causa del cambio climático genera desafíos de índole humanitaria, afecta los derechos humanos, perjudica el desarrollo y, en algunas situaciones, puede afectar la seguridad. Los pronósticos indican que el clima agravará aún más estos desafíos al incrementar la vulnerabilidad y exposición a riesgos de desplazamiento en este contexto, incluido el desplazamiento a través de fronteras internacionales. El análisis de las leyes, instituciones competentes y respuestas operativas relacionadas con la protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres revela que en

³⁶⁹ Council Directive 2004/83/EC, "Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted" Diario Oficial de la Unión Europea, 29 de abril de 2004. (Consulta: 16 de marzo de 2020).

³⁷⁰ Council Directive 2001/55/EC, "Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof", Diario Oficial de la Unión Europea, 2001. (Consulta: 16 de marzo de 2020).

general, existe una falta de preparación y en la mayoría de los casos, esto da lugar a respuestas *ad hoc*.

En conclusión, se identifican los siguientes problemas clave:

- Brechas de conocimiento e información: Aunque en años recientes ha aumentado la comprensión de las causas, dinámicas y magnitud del desplazamiento a causa del cambio climático, estos fenómenos aún no se comprenden y conceptualizan plenamente. Por lo tanto, es necesario contar con más información, conceptos y evidencia para desarrollar políticas adecuadas, y es particularmente necesario desarrollar herramientas y sistemas que permitan recolectar y analizar de manera sistemática datos confiables sobre el desplazamiento y la movilidad humana en general, en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático.

- Lagunas jurídicas: Las personas que se han desplazado a través de fronteras internacionales en el contexto del cambio climático están protegidas por las normas de derechos humanos y, en los casos donde es aplicable, las leyes sobre refugiados. Sin embargo, en el derecho internacional no se abordan cuestiones críticas como la admisión, acceso a servicios básicos durante la estadía temporal o permanente y condiciones para el retorno. Aunque unos pocos Estados cuentan con leyes nacionales o acuerdos bilaterales o (sub)regionales que abordan específicamente la admisión o estadía temporal de extranjeros desplazados en el contexto de desastres, la gran mayoría de países carecen de este tipo de marcos normativos.

- Brechas institucionales y operativas: Si bien muchas agencias y organizaciones internacionales abordan el tema del desplazamiento por cambio climático, ninguna de ellas tiene el mandato explícito de brindar asistencia y protección a personas desplazadas por este hecho, lo cual perjudica la previsibilidad y preparación de sus respuestas; y tampoco han establecido mecanismos para la cooperación a través de fronteras, particularmente con respecto a la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados.

- Brechas de financiamiento: Aunque los mecanismos de financiamiento existentes sirven para responder en situaciones de crisis humanitarias inmediatas ocasionadas por desastres naturales, efecto del cambio climático, no

hay claridad en cuanto a fondos para financiar medidas para abordar el desplazamiento climático y encontrar soluciones duraderas para este fenómeno. Por otro lado, si bien los desastres mayores y visibles usualmente atraen un volumen significativo de fondos para financiar actividades de tipo humanitario, en situaciones de desastres menores se reciben niveles inadecuados de financiamiento a nivel nacional e internacional. Finalmente, existe una limitada experiencia en solicitar financiamiento para los retos de la movilidad humana de fuentes de financiamiento para la adaptación al cambio climático, y queda por ver hasta qué punto el financiamiento para la adaptación al cambio climático y otras fuentes de financiamiento estarán disponibles para abordar los desafíos relacionados con la movilidad humana.

Los principales aportes del desarrollo del derecho internacional dentro de este problema migratorio por cambio climático son de protección para apoyar a los Estados en sus esfuerzos por mejorar su nivel de preparación y capacidad de respuesta para dar respuesta al desplazamiento climático, incluyen los siguientes:

a. Conceptualizar un enfoque integral para abordar el desplazamiento climático transfronterizo que no solo se centre en brindar protección a las personas desplazadas sino, además, que presente medidas para la gestión del riesgo de desplazamiento en los países de origen. En particular, estas incluyen medidas para prevenir el desplazamiento y ayudar a las personas a permanecer en su hogar o, en los casos cuando el desplazamiento es inevitable, ayudarles a alejarse de las zonas con alto riesgo de ser afectadas por desastres y, además, brindar una mejor protección a los desplazados internos;

b. Compilar una amplia gama de prácticas eficaces aplicadas por los Estados y otros actores pertinentes que los Estados, las organizaciones (sub)regionales y la comunidad internacional podrían utilizar para asegurar que las respuestas futuras a este problema sean más eficaces;

c. Resaltar la necesidad de reunir y vincular políticas y ámbitos de actuación para abordar el desplazamiento climático y sus causas fundamentales, que hasta ahora han estado relativamente descoordinadas, y hacer un llamado por una mayor colaboración entre los actores involucrados en estos campos. Tales

ámbitos incluyen la asistencia y protección humanitaria, protección de los derechos humanos, gestión migratoria, reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo; e

d. Identificar tres ámbitos prioritarios de actuación por parte de los Estados, las organizaciones (sub)regionales, la comunidad internacional y otros interesados, incluida la sociedad civil, autoridades y comunidades locales, para abordar las brechas existentes, a saber:

(1) recolectar información y ampliar el conocimiento sobre el desplazamiento por causa del cambio climático;

(2) mejorar la aplicación de medidas de protección humanitaria para las personas desplazadas por cambio climático, lo que incluye mecanismos para encontrar soluciones duraderas; y

(3) fortalecer la gestión del riesgo de desplazamiento a causa del cambio climático en el país de origen.

Por otra parte, es importante priorizar que se aseguren de que las necesidades de los desplazados a causa del cambio climático sean tomadas en cuenta en las leyes y políticas pertinentes tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Dado que la mayoría de los desplazamientos relacionados con el cambio climático ocurren a nivel interno en los países, la protección de los desplazados internos constituye una parte importante de la gestión del riesgo de desplazamiento; sin embargo, muchas veces en las leyes, políticas y estrategias nacionales pertinentes no se abordan las necesidades específicas de estas personas. Adicionalmente, la responsabilidad institucional a nivel internacional para apoyar a los gobiernos en la protección de desplazados internos como parte de una respuesta específica a un desastre, no siempre es previsible.

Se propone que, para abordar estos desafíos y brechas y asegurar que las cuestiones relativas a las personas que resultan desplazadas a nivel interno en situaciones de desastre sean incluidas en las leyes y políticas pertinentes se deben tomar las siguientes medidas clave:

I. Revisar o desarrollar instrumentos y fortalecer las capacidades institucionales pertinentes a fin de asegurar que la cuestión del desplazamiento interno en el contexto de desastres se incorpore en las leyes, políticas y

estrategias nacionales en materia de gestión del riesgo de desastres o desplazados internos.

II. Revisar los mandatos y posibles funciones de las organizaciones y agencias internacionales, en previsión de desastres futuros, para asegurar que exista un liderazgo previsible, oportuno y responsable para guiar las iniciativas de apoyo a los gobiernos en la protección de los desplazados internos y la identificación de soluciones duraderas.

III. Hay que asegurar que, en la fase de respuesta humanitaria, sea posible activar mecanismos de financiamiento para la identificación de soluciones duraderas para los desplazados internos a causa del cambio climático.

Para terminar, en palabras de Oriol Solá Pardell “una aproximación a los desplazamientos de población provocados por el cambio climático basada en los derechos humanos proporciona el marco con el cual empezar a dialogar e identificar las soluciones basadas en derechos. Cabe también, explorar y desarrollar las conexiones entre los actuales marcos normativos del cambio climático y del corpus jurídico de los derechos humanos, con el objetivo de contribuir a una clara definición del concepto de los desplazados medioambientales”³⁷¹.

³⁷¹ Sola Pardell, Oriol. “Desplazados medioambientales: una nueva realidad”, Derechos humanos núm. 66, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012. 117 pp. (Consulta: 16 de marzo de 2020).

CAPÍTULO V. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU CRISIS MIGRATORIA: SOLUCIONES Y PERSPECTIVAS.

5. Efectividad del marco jurídico internacional al desplazamiento migratorio.

El cambio climático amenaza claramente la paz y seguridad internacional. Los desastres naturales desplazan tres veces más personas que los conflictos. La salinización del agua y los cultivos pone en peligro la seguridad alimentaria. Tiene un efecto cada vez mayor en la salud pública. La creciente tensión entre los recursos y los desplazamientos de la población afectan a la comunidad internacional.

El peligro del cambio climático es inminente, debido a que cuyos efectos generan fenómenos, que, a su vez, producen conflictos. En palabras del Secretario General de la ONU, António Guterres: “El cambio climático se ve en el empeoramiento de la contaminación del aire y en las olas del calor cada vez más frecuentes. En el alza del nivel del mar y en la desaparición de lagos. En los patrones climáticos impredecibles y en la migración forzada. Los desastres naturales y los eventos climáticos extremos, consecuencia del cambio climático, desplazan a la población y crean conflictos. La competencia por los recursos produce tensiones entre las comunidades y los países. No es coincidencia que los países más vulnerables al cambio climático sean a menudo los más vulnerables al conflicto y la fragilidad”.³⁷²

Tenemos varios casos claves en este año para vislumbrar los efectos del cambio climático en la población por ejemplo, el caso de Madagascar o Sahel en África, donde los conflictos y el terrorismo se extienden, teniendo como uno de los grandes detonadores a las sequías agudizadas por el cambio climático, que llevan a los campesinos y pastores a competir por los escasos recursos y dan lugar a enfrentamientos y conflictos que producen crisis humanitarias y facilitan la operación de los grupos terroristas, creando un problema transfronterizo de seguridad internacional. El problema del migrante medioambiental se observa

³⁷² United Nations, “Secretary-General’s remarks on Climate Change (as delivered), Nueva York, 10 de septiembre de 2018. (en línea). Disponible en: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-10/secretary-generals-remarks-climate-change-delivered (Consulta: 15 de marzo de 2020).

desde Asia Central hasta la cuenca del Lago Chad y desde el Medio Oriente hasta el Cuerno de África donde se han reconocido los efectos adversos que tiene el cambio climático en la estabilidad de los países³⁷³.

Este escenario requiere una respuesta urgente que no se ha concretado y que debe incluir reforzar la reducción de riesgos contra desastres y la cultura de la prevención. Es claro que existe una laguna jurídica en la protección de este tipo de personas bajo el régimen internacional, por lo que la comunidad internacional debe aunar esfuerzos para lograr un acuerdo donde se brinde la protección necesaria que necesitan las personas que son desplazadas a causa del cambio climático.

Las migraciones por razones ambientales han existido siempre, el ser humano ha buscado un lugar para habitar en el cuál las condiciones ambientales sean mejores, pero esa variable quedó olvidada hasta que la evidencia del cambio climático nos hizo darnos cuenta de que también es un elemento expulsor, sobre todo en las zonas más vulnerables y desfavorecidas. En el Sahel africano las sequías son cada vez más fuertes. La elevación del nivel del mar hace que haya islas del Pacífico en riesgo de inundación. Los polos se están derritiendo y eso afecta a las comunidades de Alaska. Los grandes deltas, como el del río Ganges, en la India, están desbordados³⁷⁴. Como hemos mencionado, las personas que dejan sus hogares en consecuencia del cambio climático existen, es una realidad, pero no tienen protección jurídica. La condición de refugiado climático no existe como supuesto normativo, porque la Convención de Ginebra, de 1951, no la contempla.

5.1 La perspectiva de género dentro de la crisis migratoria ambiental.

En el tema de la perspectiva de género, vemos como los efectos del cambio climático en las mujeres varían dependiendo del contexto, aunque existen elementos comunes alrededor del mundo. De acuerdo con la Unión Internacional

³⁷³ Altamirano Rua, Teófilo. "Refugiados ambientales, cambio climático y migración forzada". Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 2014. p. 225. (Consulta: 15 de marzo de 2020):

³⁷⁴ Vela, Víctor. "Beatriz Felipe: Desde 2008 hay más desplazamientos por desastres naturales que por conflictos armados". El norte de Castilla, 20 de febrero de 2020. (en línea) Disponible en: <https://www.elnortedecastilla.es/valladolid/beatriz-felipe-2008-20200229113415-nt.html> (Consulta: 15 de marzo de 2020).

para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)³⁷⁵ las mujeres son con frecuencia las responsables de la comida, el agua y el combustible, por lo que la escasez de estos recursos tiene un impacto evidente.

“Si hay una sequía, te encuentras con mujeres que tienen que caminar millas para recoger agua para beber y cocinar; en las poblaciones granjeras rurales el efecto del cambio climático en los cultivos se traduce en que los hombres terminan migrando a las ciudades o al extranjero en busca de otros trabajos, así que las mujeres se quedan con más cargas (de responsabilidad)”. Dice Nitya Rao, profesora de género y desarrollo en la Universidad de East Anglia, quien ha examinado el impacto del cambio climático en las mujeres en Asia y África³⁷⁶.

Mientras tanto, un estudio reciente de IUCN encontró que el cambio climático está llevando a un incremento en la violencia contra la mujer alrededor del mundo, pues la presión por los recursos limitados refuerza los desequilibrios existentes en las comunidades y los hogares individuales. El tráfico humano y la explotación sexual de la mujer pueden crecer como consecuencia de un desastre climático, pues los traficantes buscan atacar a las comunidades vulnerables. A modo de ejemplo: las cifras de tráfico humano se triplicaron tras el tifón Haiyan de 2013³⁷⁷.

Por otra parte, también se señala el punto de contacto asociado entre el aumento en las tasas de matrimonio infantil y los desastres climáticos, debido a que las adolescentes son entregadas en matrimonio para intentar reducir las cargas familiares como Bangladesh, Etiopía y Sudán del Sur. Las altas tasas de violencia de género en la región del Pacífico representan una enorme preocupación, tras dos ciclones tropicales en Vanuatu en 2011: una organización de lucha contra la violencia de género reportó 300% de aumento de los casos³⁷⁸.

³⁷⁵ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. “Mujeres en Mozambique participan en acciones de cambio climático”, 2020. (en línea) Disponible en: <https://www.iucn.org/news/eastern-and-southern-africa/202003/women-mozambique-engage-climate-change-action> (Consulta: 15 de marzo de 2020).

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Castañeda Carney, I; Sabater, L; Owren, C; et. al. “Gender-based violence and environment linkages: The violence of inequality”. USAID, IUCN, Gland, Suiza, 2020. (en línea). Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-002-En.pdf> (Consulta: 15 de marzo de 2020).

³⁷⁸ Ibid.

Las mujeres en primera línea frente al cambio climático se han visto forzadas a desarrollar estrategias para lidiar con la amenaza creciente de desastres en la región de África Oriental, específicamente en la formación de colectivos, grupos de ahorro, trabajo compartido o cuidado de los niños.

En Fiji, las mujeres encargadas de los hogares son con frecuencia las primeras en el terreno cuando golpea un ciclón tropical, compartiendo información y recursos con sus comunidades. A una escala global, la respuesta de las mujeres en la línea de fuego ha llevado a la formación de grupos como The Women's Global Call for Climate Justice, una red de más de 200 organizaciones, fundada en 2015.

Considerando los significativos retos que el cambio climático plantea a las mujeres alrededor del mundo, es esencial que éstas sean escuchadas. El informe de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático en 2019, intitulado "Composición por sexos"³⁷⁹ reveló que las mujeres todavía tienen poca representación en la toma de decisiones sobre asuntos climáticos, y el problema es aún más pronunciado entre las comunidades locales. Por lo tanto, invertir en las mujeres que están trabajando para combatir el cambio climático, incluidas aquellas que están generando innovaciones, es parte crucial de los esfuerzos que deben llevarse en contra del cambio climático. Al final del día es crucial confrontar la desigualdad de género de forma más amplia, para implementar estrategias que ayuden a las mujeres más vulnerables y afectadas por el cambio climático, siendo ellas el eje principal de la solución al problema. En palabras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ECOSOC) en su reporte para "Lograr la igualdad de género, empoderamiento de la mujer y fortalecimiento de la cooperación al desarrollo", señala que "si aceleramos el logro de la igualdad de género y el empoderamiento femenino alrededor del mundo en todas las áreas, esto ayudaría a hacer más efectivas las políticas y los esfuerzos, lo que permitiría a los países ser más ambiciosos en cuanto a lo que están haciendo"³⁸⁰.

³⁷⁹ Naciones Unidas, CMNUCC, "Informe de la Secretaría: Composición por sexos", **FCCC/CP/2019/9**, Conferencia de las Partes, 25° periodo de sesiones, Chile, diciembre de 2019. (Consulta: 15 de marzo de 2020).

³⁸⁰ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Office for ECOSOC Support and Coordination, "Achieving Gender Equality, Women's Empowerment and Strengthening Development Cooperation", Nueva York, Estados Unidos, 2010. p. 282 (Consulta: 15 de marzo de 2020).

5.2 Naciones Unidas y las solicitudes de asilo por cambio climático. ¿Respuesta efectiva al problema?

En septiembre del 2020, se tuvo un avance reciente y a la vez controversial acerca del desplazamiento humano por cambio climático. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, emitió su resolución CCPR/C/127/D/2728/2016 del 23 de septiembre³⁸¹, respecto del caso No. 2728/2016 que fue presentado por Ioane Teitiota, alegando que Nueva Zelanda violó su derecho a la vida bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 6 (1), al trasladarlo a Kiribati en septiembre de 2015. Dicha petición refiere que la persona antes mencionada solicitó asilo en Nueva Zelanda debido a que, en su país, Kiribati, el cambio climático ha sumergido partes del territorio y ha afectado profundamente la economía. El afectado afirma que los efectos del cambio climático y el aumento del nivel del mar lo obligaron a migrar desde la isla de Tarawa en Kiribati a Nueva Zelanda. La situación en Tarawa se ha vuelto cada vez más inestable y precaria debido al aumento del nivel del mar causado por el calentamiento global. El agua dulce se ha vuelto escasa debido a la contaminación del agua salada y el hacinamiento en Tarawa. Nueva Zelanda negó su solicitud y efectuó su deportación, por lo que el migrante reportó el caso a este organismo de derechos humanos de la ONU, donde se reconoció por parte de este Comité que, si los Estados no actúan contra el cambio climático, el problema se agravará siendo causal de amenaza contra la vida y causa suficiente para desplazarse, por lo que poco a poco se avanza en el reconocimiento de este problema por la comunidad internacional.

Esta resolución se basa en la solicitud presentada por Ioane Teitiota vs el Estado de Nueva Zelanda frente al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en virtud de la violación de su derecho a la vida contemplado en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, derivado del hecho de la deportación del quejoso a la República de Kiribati, de donde es originario. La víctima argumenta que el motivo de su deportación atenta contra su vida, debido a que su lugar de origen es inhabitable por causas de cambio climático.

³⁸¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. "Resolución CCPR/C/127/D/2728/2016: Opiniones aprobadas por el Comité de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo relativo a la comunicación No. 2728/2016", Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 23 de septiembre de 2020. (Consulta: 23 de septiembre de 2020).

Después de un análisis exhaustivo de las normas internacionales de derechos humanos, el Comité consideró que “aunque en muchos casos los efectos del cambio ambiental y los desastres naturales no llevaran a las personas afectadas al alcance de la Convención sobre los Refugiados, no hay reglas estrictas o presunciones de que no es aplicable al caso en concreto”. Después de un examen más detallado, el Comité concluyó que el autor no enfrentaba objetivamente un riesgo real de ser perseguido si regresaba a Kiribati. No había sido objeto de ninguna disputa de tierras en el pasado y no había evidencia de que enfrentara una posibilidad real de sufrir daños físicos graves por la violencia relacionada con disputas de vivienda, tierra y/o propiedad en el futuro. Él podría encontrar una tierra para proporcionar alojamiento para él y su familia. Además, no había evidencia que respaldara su afirmación de que no podía cultivar alimentos u obtener agua potable. Asimismo, no existía prueba de que no tuviera acceso al agua potable, o de que las condiciones ambientales que enfrentaba o enfrentaría al regresar eran tan peligrosas que su vida estaría en peligro. Por estas razones, él no era un refugiado según lo definido por la Convención de Refugiados.

Con respecto al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Tribunal señaló que el derecho a la vida debe interpretarse de manera amplia, de conformidad con la observación general No. 6 (1982) del Comité sobre el artículo 6³⁸². El Tribunal citó comentarios académicos que indicaban que, según el artículo 6, una privación arbitraria de la vida implica una interferencia que es: a) no prescrita por la ley; b) no proporcional a los fines buscados; y c) no es necesario en las circunstancias particulares del caso. Sobre esta base, el Tribunal aceptó que el derecho a la vida implica una obligación positiva del Estado de cumplir con este derecho tomando los pasos programáticos para satisfacer las necesidades básicas de la vida. Sin embargo, el autor no pudo señalar ningún acto u omisión por parte del Gobierno de Kiribati que pudiera indicar el riesgo de ser privado arbitrariamente de su vida dentro del alcance del artículo 6 del Pacto. Por su parte, el Tribunal consideró que el Gobierno de Kiribati estaba activo en la escena internacional con respecto a las amenazas

³⁸² Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Observación general N° 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Derecho a la vida”. Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2019. (en línea). Disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC36-Article6Righttolife.aspx (Consulta: 15 de marzo de 2020).

del cambio climático, como lo demuestra el Programa de Acción de 2007 ³⁸³. Además, la víctima no pudo establecer que hubiera un grado suficiente de riesgo para su vida, o la de su familia, en el momento pertinente. Citando la jurisprudencia del Comité en el caso *Aalbersberg y otros vs. Países Bajos*³⁸⁴, El Tribunal declaró que, según el Protocolo Facultativo, el riesgo de una violación del Pacto debe ser "inminente". Esto significa que el riesgo para la vida debe ser, al menos, probable que ocurra.

El Tribunal aceptó que, dada la mayor previsibilidad del sistema climático, el riesgo para la víctima y su familia por el aumento del nivel del mar y otros desastres naturales podría, en un sentido amplio, considerarse más inminente que el riesgo que representa la vida de las quejas en el caso *Aalbersberg y otros vs. Países Bajos*.

Por su parte la víctima, proporcionó una copia de la decisión del Tribunal Nacional Supremo, que rechazó la apelación del quejoso a través de la sentencia emitida el 20 de julio de 2015. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas consideró, entre otras cosas, que, si bien la República de Kiribati sin duda enfrentó desafíos, el autor no enfrentaría daños graves si regresa a su país de origen. Además, no había pruebas de que el Gobierno de la República de Kiribati no estuviera tomando medidas para proteger a sus ciudadanos de los efectos de la degradación ambiental en la medida de lo posible. Tampoco se convenció a la Corte Suprema de que existía el riesgo de que se hubiera producido un error judicial sustancial en el proceso. Sin embargo, el Tribunal no descartó la posibilidad de que la degradación ambiental resultante del cambio climático u otros desastres naturales pueda "crear un camino hacia la Convención de Refugiados u otra jurisdicción de personas protegidas".

El Comité hizo hincapié en el párrafo 12 de su observación general núm. 31 (2004)³⁸⁵ sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, en la que se refiere a la obligación de los Estados

³⁸³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. "Resolución CCPR/C/127/D/2728/2016: Opiniones aprobadas por el Comité de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo relativo a la comunicación No. 2728/2016", Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 23 de septiembre de 2020. (Consulta: 23 de septiembre de 2020).

³⁸⁴ Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos: Comunicación No. 1440/2005, 14 de agosto de 2006. **CCPR/C/87/D/1440/2005**. (Consulta: 15 de marzo de 2020).

³⁸⁵ Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "Comité de Derechos Humanos: Observación general No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto", 26 de mayo de 2004. **CCPR/C/21/Rev.1/Add.13** (Consulta: 15 de marzo de 2020).

Partes de no extraditar, deportar, expulsar o de otro modo retirar a una persona de su territorio cuando existan motivos fundados para creer que existe un riesgo real de daños irreparables, como el contemplado en los artículos 6 y 7 del Pacto. El comité también ha indicado que el riesgo debe ser personal, que no puede derivarse simplemente de las condiciones generales en el Estado receptor, excepto en los casos más extremos, y que existe un umbral alto para proporcionar bases sustanciales para establecer que un riesgo real de daño irreparable existe. La obligación de no extraditar, deportar o transferir de conformidad con el artículo 6 del Pacto puede ser más amplia que el alcance del principio de *no devolución* según el derecho internacional de refugiados, debido a que también puede requerir la protección de los extranjeros que no tienen derecho a la condición de refugiado. Por lo tanto, los Estados Partes deben permitir a todos los solicitantes de asilo que reclaman un riesgo real de violación de su derecho a la vida en el Estado de origen el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado u otros individualizados o grupales que podrían ofrecerles protección contra la devolución. Por lo tanto, deben considerarse todos los hechos y circunstancias relevantes, incluida la situación general de los derechos humanos en el país de origen de la víctima. El Comité hizo la precisión de que le corresponde a los órganos de los Estados Partes examinar los hechos y las pruebas del caso a fin de determinar si existe tal riesgo, a menos que pueda establecerse que esta evaluación fue claramente arbitraria o equivalió a un error manifiesto o una denegación de justicia.

El Comité señaló que el derecho a la vida no puede entenderse adecuadamente si se interpreta de manera restrictiva, y que la protección de ese derecho requiere que los Estados Partes adopten medidas positivas. En su Observación General número 36 ³⁸⁶, se establece que el derecho a la vida también incluye el derecho de las personas a disfrutar de una vida digna y a estar libres de actos u omisiones que causarían su muerte antinatural o prematura. La obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el derecho a la vida se extiende a las amenazas razonablemente previsibles y a las situaciones que amenazan la vida que pueden provocar la pérdida de la vida. Los Estados Partes

³⁸⁶ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Observación general N° 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Derecho a la vida". Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2019. (en línea). Disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC36-Article6Righttolife.aspx (Consulta: 15 de marzo de 2020).

pueden estar violando el artículo 6 del Pacto, incluso si tales amenazas y situaciones no resultan en la pérdida de vidas.

La degradación ambiental, el cambio climático y el desarrollo insostenible constituyen algunas de las amenazas más apremiantes y graves para la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida. Se ha determinado que la degradación ambiental puede comprometer el disfrute efectivo del derecho a la vida, y que la degradación ambiental severa puede afectar negativamente el bienestar de una persona y provocar una violación del derecho de la vida.

En el presente caso, el Comité valoró si hubo una clara arbitrariedad, error o injusticia en la evaluación por parte de las autoridades del Estado Parte de la afirmación de la víctima de que cuando fue trasladado a la República de Kiribati se enfrentó a un riesgo real de una amenaza a su derecho a la vida en virtud del artículo 6 del Pacto. El Comité observó que el Estado Parte consideró y aceptó a fondo las declaraciones y pruebas de la víctima como creíbles, y que examinó su solicitud de protección por separado, tanto en virtud de la Convención de Refugiados como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De igual forma, se observó que, en sus decisiones, tanto el Tribunal de Inmigración y Protección como la Corte Suprema de Kiribati permitieron la posibilidad de que los efectos del cambio climático u otros desastres naturales pudieran proporcionar una base para la protección.

El Comité tomó en consideración la observación del Tribunal de Inmigración y Protección de que el daño inducido por el cambio climático puede ocurrir a través de eventos de inicio repentino y procesos de inicio lento. Los informes indican que los eventos de inicio repentino son eventos discretos que tienen un impacto inmediato y obvio durante un período de horas o días, mientras que los efectos de inicio lento pueden tener un impacto adverso gradual en los medios de subsistencia y los recursos durante un período de meses a años. Tanto los eventos de inicio repentino (como tormentas e inundaciones intensas) como los procesos de inicio lento (como el aumento del nivel del mar, la salinización y la degradación de la tierra) pueden impulsar el movimiento transfronterizo de personas que buscan protección contra los daños relacionados con el cambio climático. El Comité consideró que, sin los esfuerzos nacionales e

internacionales sólidos, los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a una violación de sus derechos en virtud de los artículos 6 o 7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, lo que desencadena las obligaciones de no devolución de los Estados emisores. Además, dado que el riesgo de que un país entero se sumerja bajo el agua es un riesgo tan extremo, las condiciones de vida en ese país pueden volverse incompatibles con el derecho a la vida y a la dignidad antes de que el riesgo se realice.

Sin perjuicio de la continua responsabilidad del Estado Parte de tener en cuenta futuros casos de deportación, la situación en ese momento en la República de Kiribati y datos nuevos y actualizados sobre los efectos del cambio climático y el aumento del nivel del mar, el Comité no sostuvo que los derechos de la víctima en virtud del artículo 6 del Pacto fueron violados tras su deportación a la República de Kiribati en 2015, por lo que el Comité de Derechos Humanos, actuando de conformidad con el artículo 5 (4) del Protocolo Facultativo, consideró que los hechos vertidos ante este Tribunal no le permiten concluir que la expulsión de la víctima a la República de Kiribati violó sus derechos en virtud del artículo 6 (1) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Este fallo crea un nuevo precedente en la tutela de los derechos humanos de los migrantes desplazados, asimismo, establece nuevos estándares que podrían facilitar el éxito de futuras solicitudes de asilo relacionadas con el cambio climático. También se destaca de esta resolución el papel que debe desempeñar la comunidad internacional para ayudar a los países afectados negativamente por el cambio climático.

Esta resolución es histórica debido a ser la primera en su tipo de un Organismo de Tratados de Derechos Humanos de la ONU sobre una queja de un individuo que busca protección de asilo contra los efectos del cambio climático. Por otra parte, si bien viene siendo una sentencia que tiene valor jurídico para las partes que conforman el litigio, esta resolución, en el caso mexicano, no se considera vinculante, ni siquiera en el supuesto de que se actualicen situaciones semejantes de desplazamiento y cambio climático en nuestro territorio, empero si configura un criterio orientador debido a que es un criterio emitido por un organismo internacional, en este caso, el máximo

intérprete del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos del cual México forma parte y está obligado a respetar sus obligaciones contraídas en virtud de este.

Esta resolución es relevante debido a que puede tener repercusiones internacionales en la protección de las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres. Es de vital importancia que los países adopten medidas para prevenir o mitigar los riesgos asociados al cambio climático, que en el futuro podrían obligar a las personas a abandonar el país, lo que conllevaría una serie de obligaciones internacionales.

5.3 Viendo más allá: Solución y alcances.

El cambio climático es un problema global que necesariamente requiere una respuesta global. La cooperación internacional es esencial para limitar la magnitud y la tasa de aumento de la temperatura y garantizar que todos los países puedan adaptarse adecuadamente a los efectos del cambio climático. Con el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto que comenzó en 2008 y concluyó en 2012, el desafío fue un nuevo acuerdo debidamente ratificado por las partes que pudiera lograr las estrictas reducciones de emisiones que requiere el IPCC, a pesar de que, varios años después vemos que el objetivo no se ha logrado.

El problema principal consiste en cerrar la brecha entre los países desarrollados y en desarrollo. Habiendo logrado progresos sin limitación alguna en sus emisiones, los países desarrollados no pueden esperar que los países en desarrollo aumenten sus costos económicos al aplicar políticas potencialmente costosas sobre el clima. El mecanismo resultante tendrá que alentar a los países en desarrollo involucrados, a participar sobre la base de recibir incentivos o compensaciones que cubran los costos incrementales para sus industrias, y al proporcionar un período de gracia para cumplir con las limitaciones específicas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero para los países más desarrollados.

La naturaleza del problema también obliga a un enfoque a largo plazo por parte de la comunidad internacional. La obligación principal de las partes es adoptar políticas nacionales y tomar las medidas correspondientes sobre

mitigación al limitar sus emisiones antropogénicas de GEI y mejorar sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero. Solo mediante la presentación periódica de informes a la Conferencia de las Partes se puede supervisar el cumplimiento. El desarrollo científico y tecnológico es necesario porque las partes confían en dichos conocimientos y avances para cumplir con sus obligaciones. Además, se logra un mayor beneficio al ampliar la participación de los países en desarrollo mediante la transferencia de tecnología. El financiamiento sigue siendo un elemento clave importante para ayudar a los países en desarrollo a cumplir y, con suerte, ampliar sus compromisos para abordar el cambio climático.

Por otra parte, el tema del desplazamiento causado por los efectos del cambio climático plantea muchos problemas complejos que deben abordarse. Como primer paso, es importante llegar a un consenso global de que el desplazamiento es un aspecto importante de la adaptación y que los Estados afectados deben ser apoyados en sus esfuerzos para prevenir el desplazamiento provocado por el cambio climático, abordar las necesidades de protección y asistencia de los desplazados y encontrar soluciones duraderas para ellos. Teniendo en cuenta las realidades del desplazamiento presente y futuro causado por los efectos del cambio climático, tales esfuerzos de adaptación deben complementar cualquier esfuerzo para mitigar el calentamiento global³⁸⁷.

La promoción de la gestión de la migración climática se justifica como una estrategia para adaptarse al cambio climático. Esta respuesta a la inseguridad climática debe entenderse en relación con el discurso actual de los “refugiados climáticos”. Sin duda, los refugiados climáticos aún pueden interpretarse como parte de la “deuda climática” que se dice que los países del norte han contraído frente a los países del sur. La acogida de refugiados climáticos se presentó como una forma de “compensación” por la producción del cambio climático. Alternativamente, la carga moral creada por la producción del cambio climático y, posteriormente, de los “refugiados climáticos” podría usarse para justificar la transferencia monetaria (en forma de fondos de “adaptación” de los países industrializados a los países en desarrollo para ayudarlos a hacer frente al

³⁸⁷ McAdam, Jane. “Environmental Migration Governance”, University of New South Wales Faculty of Law Research Series, Working Paper No 1, 2009. p. 34. (Consulta: 18 de marzo de 2020).

cambio climático. En este sentido, el discurso de los “refugiados climáticos”, en su mayoría sin darse cuenta, todavía opera dentro de una perspectiva de clase flexible, aunque dicha perspectiva esta mediada por relaciones estatales³⁸⁸.

El reciente giro de las organizaciones internacionales a los discursos de migración climática necesita ser reemplazado dentro de la acumulación continua del capital. Los efectos nocivos del cambio climático, así como la persistencia de la pobreza y la explotación del capitalismo contemporáneo, continúan aumentando en todo el mundo, especialmente en los países del sur.

La Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático de 2009 en Copenhague habría brindado la oportunidad de llegar a un consenso sobre la migración climática, pero, en esos años, los Estados parte de la CMNUCC no habían logrado negociar y adoptar ningún nuevo marco legal para reemplazar y desarrollar aún más el régimen de protección contra el cambio climático. Sin embargo, este tema que se ha dejado abandonado desde la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático en 2009 es un tema primordial y que nos ocupa en la actualidad, a pesar de que han pasado 10 años sigue sin figurar en la agenda internacional y debe de considerarse en futuras negociaciones. El cambio climático es un fenómeno que nos afecta a todos, pero no de forma proporcional, los más afectados serán las personas más vulnerables y por ende debe de existir un esquema legal que los proteja y defienda de futuras eventualidades.

El cambio climático es uno de los temas más controvertidos por las implicaciones políticas y económicas que tiene. En la misma vertiente nace el debate internacional del reconocimiento jurídico de una nueva categoría de migrantes conocidos como refugiados o migrantes ambientales. Actualmente, es amplia la negativa de los gobiernos a reconocer una categoría adicional a los refugiados comprendidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Esto, aunado con la falta de consenso inclusive en la comunidad científico y legal. Este fenómeno no debe ser visto como el argumento de los

³⁸⁸ Se trata de una perspectiva de clase en este sentido que reconoce intereses en conflicto que guardan una relación de producción ampliamente relacionada dentro de la sociedad contemporánea y se pone del lado de uno de estos intereses. Sin embargo, esta perspectiva de clase no aparece directamente, sino que se desvía en la oposición entre los Estados del norte y del sur. Felli, Romain. "Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: Climate Refugees and Climate Migrants", *New Political Economy*, 2013. p. 337-363. DOI: [10.1080/13563467.2012.687716](https://doi.org/10.1080/13563467.2012.687716) (Consulta: 18 de marzo de 2020).

países en vías de desarrollo sino como un tema que debe ser abordado por la comunidad internacional, como un mecanismo previo a una toma de decisión política y legal bien fundamentada.

Actualmente la comunidad internacional no tiene una protección en el ámbito jurídico global para estas personas, no encuadran en el supuesto de “refugiados climáticos” debido a que no encuadran en las características mencionadas de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, derivado del contexto político y social, Post Segunda Guerra Mundial, en el cuál fue creado este documento, siendo totalmente diferente al que vivimos en el Siglo XXI. El precepto normativo más favorable en el panorama internacional sería “*desplazados por cambio climático o migrantes climáticos*”, dicho término fue utilizado por primera vez en 1976 por el ambientalista Lester Russel Brown, fundador de Worldwatch Institute y del Earth Policy Institute, para referirse a una categoría de migrantes por causas ambientales, y que hasta ese momento y en la actualidad siguen el limbo jurídico. El problema del cambio climático va en aumento, cada vez existirán un creciente número de afectados por este fenómeno, por ende, es preciso crear un sistema normativo que los ampare y al que puedan recurrir en caso de violaciones de sus derechos humanos, asimismo, se debe crear la figura jurídica para que sean reconocidos a nivel mundial.

En la 94° sesión de la Organización Internacional para las Migraciones, se discutió la relación de las migraciones y el ambiente, y se propuso como definición de migrantes ambientales a “las personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afecten negativamente su vida o sus condiciones, se ven obligados a abandonar su lugar de residencia habitual o deciden hacerlo ya sea temporal o permanentemente, ya sea en su país o en el extranjero³⁸⁹”.

Para autores como Gray, Egea o Soledad, el tema ha sido visto desde un problema fundamentalmente en auge alegándose en primer lugar que hay causas ambientales para las migraciones cuando éstas son más bien de carácter económico, social y político. Aunado a ello, desestiman la migración ambiental como efecto de eventos climáticos extremos e indican que, en esos casos, la

³⁸⁹ Organización Internacional para las Migraciones. Sesión 94°. Documento **MC/INF/288** “Discussion Note: Migration and the Environment”, 2007. (Consulta: 18 de marzo de 2020).

migración es interna y temporal. Inclusive a consideración de estos autores, el tema ha sido politizado, existiendo la posibilidad posteriormente de ser utilizado como motivo de reforma para una reforma migratoria más estricta³⁹⁰.

Es un problema complejo encontrar las causas de este tipo de migración; pero no se debe dejar a un lado la necesidad de este grupo por encontrar una protección legal. Para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), migración es “el movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas, por ejemplo, el movimiento de refugiados y desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo³⁹¹”. En esta última definición se incorporan causas ambientales, aunque no es aceptado internacionalmente como una causa de la migración existente.

El cambio climático en este siglo se nos presenta como la consecuencia ineludible de un proceso de desarrollo económico salvaje que no ha sabido medir todas las repercusiones de sus actos, a corto, mediano y largo plazo.

La evidencia científica de todos los días, nos indica que los cambios en los patrones del clima no pueden ser vistos, de manera particular, bajo una óptica técnica-científica, sino debe verse como un problema global que requiere de la intervención de las ciencias sociales, mediante políticas públicas que regulen este problema. Lo ideal es que se avance en el desarrollo de una agenda ambiental encaminada a obtener el tan deseado desarrollo sostenible definido en el Informe Brundtland de 1987. Este desarrollo debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, incorporando de manera armónica los componentes económico, ecológico y social.

El estudio de las migraciones producto de factores económicos, sociales, políticos o familiares en el flujo de migrantes entre África y Europa es bastante sectorizado y dividido debido a que para algunos estudiosos no hay interés en

³⁹⁰ Gray, C. “Environmental refugees or economic migrants?”, Population Reference Bureau, enero 2010. (en línea) Disponible en: <http://www.prb.org/Publications/Articles/2010/environmentalmigrants.aspx> (Consulta: 18 de marzo de 2020).

³⁹¹ Organización Internacional para las Migraciones. “Términos fundamentales sobre Migración”, 2020. (en línea). Disponible en: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion> (Consulta: 18 de marzo de 2020).

una posible correlación entre los factores ambientales y los desastres naturales puntuales. Este es el principal argumento por parte de algunos teóricos para la falta de definición del problema en vista de que es muy difícil aislar los factores medioambientales del resto de los elementos³⁹².

Para Morton y otros, el cambio climático afectará significativamente a las migraciones en tres vertientes: “la primera de ellas, a partir de la aridez de zonas agrícolas que reducirá su potencial económico y mermarán servicios naturales como agua potable y suelo fértil; una segunda modalidad, mediante inundaciones que provocarán desplazamientos masivos; y como última categoría, aquellos que serán desplazados por el aumento del nivel del mar que destruirán zonas productivas cercanas a la costa y destruirán el hábitat de millones de personas³⁹³”. Definición que en el contexto correcto agrupa a un amplio espectro de personas bajo la denominación de migrantes climáticos.

Retomando las experiencias internacionales documentadas, nos remitiremos al ejemplo reciente, mencionado con anterioridad, el caso “Ioane Teitiota vs el Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo de Nueva Zelanda”. La Corte Suprema de Nueva Zelanda llamó la atención internacional con este precedente³⁹⁴, derivado de que, si bien el fallo niega al quejoso su condición bajo la figura de refugiado climático, aclara que dicha decisión no significa que la degradación ambiental producto de cambios en el clima no pueda crear un camino legal para su reconocimiento en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951³⁹⁵.

Aunque este fallo resultó en una respuesta negativa, me parece el preámbulo necesario que necesitaba la comunidad internacional para abrir puerta a los debates sobre la materia y que podrían provocar en un futuro, un nuevo paradigma en el orden jurídico internacional. El grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo pone como ejemplo para el resto de los países miembros de la Unión Europea a Suecia y Finlandia, que al menos tienen mecanismos de

³⁹² Morton, A.P; F. Laczko, F. “Seguridad humana y desafíos políticos”. Revista Migraciones Forzadas No. 31, 2008, p.5. (Consulta: 18 de marzo de 2020).

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ Fallo de la Corte Suprema de Justicia de Nueva Zelanda **SC7/2015**, entre Ioane Teitiota vs el Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo. (Consulta: 18 de marzo de 2020).

³⁹⁵ Naciones Unidas. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951.

protección para este grupo de personas, teóricamente³⁹⁶. Inclusive en estos casos, el mayor problema radica en la respuesta política que antecede a este hecho.

Actualmente, existen políticas públicas para los migrantes, enfatizando en el estudio de las causas en sus ramas psicológico, social, económico y político, sin tomar en cuenta que el flujo de personas por aparentes razones económicas nace del cambio de las condiciones climáticas del lugar. El hecho de tener que buscar nuevas formas de sustento que supere el tradicional modelo económico debe de considerar el drástico cambio climático como una causa de origen³⁹⁷.

El derecho internacional no aborda explícitamente si se admitirá a los desplazados por cambio climático en otro país y en qué circunstancias, qué derechos tienen durante su estadía y en qué condiciones se puede retornarlos a sus países o encontrar otra solución duradera. En ausencia de disposiciones claras en el derecho internacional, algunos Estados (especialmente en Latinoamérica, algunas regiones de África y unos cuantos Estados Europeos) han desarrollado una multitud de herramientas que les permiten admitir en su territorio a personas individuales o grupos de personas desplazadas en el contexto de desastres, o no devolverlas a sus países de origen. Por lo general, estas medidas de protección humanitaria son temporales y pueden basarse en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados o normas internacionales de derechos humanos similares.

El reconocimiento legal o no del migrante ambiental o climático debe ser el primer paso para poder generar una política migratoria consciente de que existen factores causantes de la migración que merecen ser estudiados.

Es probable que introducir esta causal dentro del Convenio sobre Refugiados de 1951 sea una labor que requerirá tiempo y esfuerzo, es importante que dentro de la comunidad internacional se empiece a plantear la

³⁹⁶ Flautre, H ; Lambert, H ; et. al. "Position paper: Climate Change, refugees and migration". Los verdes en el Parlamento Europeo, 2013. (en línea) Disponible en: <https://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/news/files/Greens%20EFA%20-%20Position%20Paper%20-%20Climate%20Change%20Refugees%20and%20Migration.pdf> (Consulta: 18 de marzo de 2020).

³⁹⁷ Bermúdez Guevara, Haydée. "El migrante climático y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico internacional". USMA. Revista de Investigación y Pensamiento Crítico. Vol. 5, No. 1, 2017 p. 65-72. ISSN 1812-3864 (Consulta: 18 de marzo de 2020).

protección legal al respecto, que puede ser abordada en un instrumento jurídico vinculante aparte.

Este tema es de vital importancia para ser discutido en la Conferencia de las Partes de la CMNUCC que se realiza anualmente, como mecanismo de presión a los gobernantes para que tomen acciones pertinentes al respecto, desde la conciencia de que es un fenómeno existente en auge.

En el proceso de creación de las políticas públicas al respecto es importante que se incluyan las nuevas categorías de migrantes, buscando el reconocimiento de los migrantes ambientales y a partir de ello, crear los planes de adaptación donde se busque reducir la vulnerabilidad y crear ambientes resilientes a los efectos que los cambios ambientales han ido provocando.

A nivel internacional, existe un debate sobre esta problemática, sin embargo, la presencia de un nuevo tipo de desplazamiento voluntario y forzado no tiene reconocimiento legal y por ende tratamiento jurídico uniforme. A nivel nacional, no hay investigación relacionada sobre este tema migración-ambiente, pero sería interesante iniciar el debate legislativo en ambas cámaras tomando en consideración el impacto ambiental que ha tenido nuestro país en los últimos años, las constantes inundaciones y desastres naturales que se han enfrentado, dejando a miles de damnificados que tienen que ser reubicados geográficamente derivado de estos hechos, tomando como referencia algunos desplazamientos internos donde se ha verificado un deterioro ambiental irreparable.

La migración a menudo se percibe erróneamente como la falta de adaptación a un entorno cambiante. Sin embargo, es uno de los principales mecanismos de supervivencia de los que disponen los afectados por la degradación ambiental y el cambio climático. La humanidad enfrenta muchas amenazas, pero ninguna es mayor que el cambio climático, al dañar nuestro clima, nos estamos convirtiendo en los arquitectos de nuestra propia destrucción, por ende, termino citando a Mahatma Gandhi “sé el cambio que quieres ver en el mundo”, si queremos cambiar la política pública global, debemos empezar por nuestra casa.

CONCLUSIONES

Primera. El cambio climático es el mayor desafío de nuestro tiempo y nos encontramos en un momento decisivo. Desde pautas meteorológicas cambiantes, que amenazan la producción de alimentos, hasta el aumento del nivel del mar, que incrementa el riesgo de inundaciones catastróficas, los efectos del cambio climático son de alcance mundial y de una escala sin precedentes.

Segunda. El cambio climático es un cambio en el clima que es atribuido directa o indirectamente a las actividades humanas que altera la composición global de la atmósfera y a la variabilidad climática que ha sido comparada con otros periodos de tiempo.

Tercera. Los impactos socialmente potenciales del cambio climático en la migración humana fueron identificados por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, el cual señaló que millones de personas probablemente serían desplazadas por la erosión de la costa, las inundaciones costeras y la interrupción de la agricultura y que el cambio climático podría requerir la consideración de la migración y el reasentamiento fuera de las fronteras nacionales.

Cuarta. Los refugiados son personas que no pueden regresar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución, conflicto, violencia u otras circunstancias que hayan perturbado seriamente el orden público y que, como resultado, requieren protección internacional.

Quinta. Los desplazados internos son personas que se ven obligadas a huir de sus hogares, a menudo por las mismas razones que los refugiados (guerra, conflicto civil, conflictos políticos y graves violaciones de los derechos humanos), pero que permanecen dentro de su propio país y no cruzan una frontera internacional. Por lo tanto, no son elegibles para la protección bajo el mismo sistema internacional de los refugiados. Además, no existe un organismo internacional único encargado de su protección y asistencia.

Sexta. El desplazamiento humano también es sinónimo del término migración forzada. El desplazamiento humano es causado debido a muchos factores diferentes, entre ellos, el desplazamiento de la población como resultado del desarrollo; típicamente hay dos tipos; desplazamiento directo, que conduce

a un desplazamiento real de personas desde sus ubicaciones, y desplazamiento indirecto que conduce a una pérdida de medios de vida o subsistencia.

Séptima. Se propuso como definición de migrantes ambientales como las personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afecten negativamente su vida o sus condiciones, se ven obligados a abandonar su lugar de residencia habitual o deciden hacerlo ya sea temporal o permanentemente, ya sea en su país o en el extranjero.

Octava. Los impactos del cambio climático han cuestionado los alcances de la protección y regulación del sistema jurídico internacional actual de las personas que son víctimas de este problema global, así como la responsabilidad del Estado con su presunción de responsabilidad y la obligación de reparar.

Novena. El desarrollo del medio ambiente como un derecho humano comienza indirectamente con la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la cual, aún no se reconocía explícitamente el medio ambiente como un derecho humano, sino solo se relacionaban algunos derechos fundamentales de los individuos como la vida, la seguridad, la libertad, la salud, entre otros, los cuales están ampliamente vinculados con la protección del medio ambiente, toda vez que si este último es vulnerado los demás derechos serían transgredidos.

Décima. El primer avance sobre el reconocimiento internacional del medio ambiente como un derecho humano surge con la Declaración de Estocolmo, que es el primer instrumento jurídico internacional que abarca los temas ambientales desde una perspectiva de derechos humanos. Veinte años después se aprobó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde se establecen principios fundamentales como el de un medio ambiente sano, a la información y a la participación pública, el deber de cooperar y el que contamina, paga.

Posteriormente, se suscribió el Protocolo de Kioto, el cual es derivado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y tuvo como objetivo la reducción de gases de efecto invernadero a nivel mundial ante las graves repercusiones del cambio climático. Después, en 2002 se aprobó la

Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, que reafirma los principios acordados en la Declaración de Estocolmo y en la Declaración de Río, con el fin de obtener un desarrollo sostenible. El más reciente reconocimiento internacional del medio ambiente como un derecho humano lo tenemos en el Acuerdo de París de 2015, que tiene como objetivo mantener el aumento de la temperatura media mundial y que cada Estado Parte se fije metas de reducción de emisiones, lo cual demuestra la clara preocupación que ha tenido la comunidad internacional en proteger el medio ambiente y creciente desarrollo clave en la materia.

Décima primera. El principio de responsabilidad compartida se desarrolla en el Convenio Marco sobre Cambio Climático de 1992 y en el Protocolo de Kioto de 1997. El derecho ambiental internacional contemporáneo tiene sus raíces en conceptos que apuntan a equilibrar los intereses soberanos en competencia y en este principio.

Décima segunda. Según el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos de conformidad con sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados más allá de los límites de la jurisdicción nacional. El principio de “no dañar” fue caracterizado por Philippe Sands como la piedra angular del derecho ambiental internacional.

Décima tercera. Gutiérrez Nájera define al derecho ambiental como el conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat; por lo que el derecho internacional ambiental engloba las disposiciones y tratados internacionales que tutelan el derecho humano al medio ambiente.

Décima cuarta. En el caso mexicano el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano se relaciona con la responsabilidad de proteger nuestros recursos naturales. El derecho al medio ambiente se instituyó en el texto del artículo 4 constitucional en 1999, estableciendo que:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoqué en términos de lo dispuesto en esta ley”.

Décima quinta. En el caso de América Latina, el derecho a un medio ambiente sano se refleja de manera indirecta en la Opinión Consultiva No. 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derecho a un medio ambiente sano derivado de que señala la protección de un medio ambiente sano, empero, con relación a la tutela y protección del derecho a la vida y a la integridad personal.

Décima sexta. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, a través de su resolución CCPR/C/127/D/2728/2016 del 7 de enero del 2020, crea un parámetro de protección y resulta relevante debido a que puede tener repercusiones internacionales en la protección de las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres.

Es de vital importancia que los países adopten medidas para prevenir o mitigar los riesgos asociados al cambio climático, que en el futuro podrían obligar a las personas a abandonar el país, lo que conllevaría una serie de obligaciones internacionales.

Si bien el fallo niega al quejoso su condición bajo la figura de refugiado climático, aclara que dicha decisión no significa que la degradación ambiental, producto de cambios en el clima, no pueda crear un camino legal para su reconocimiento en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Décima séptima. El principio fundamental que se desprende de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es el de *non-refoulement*, o no devolución, que afirma que una persona refugiada no debe ser devuelta a un país donde se enfrenta a graves amenazas a su vida o su libertad. Este principio se considera una norma de derecho internacional consuetudinario, que en el caso de los desplazados por cambio climático debería considerarse como fundamental para estudiar su caso, puesto que, bajo este principio el país de acogida debería brindarles toda la protección posible para preservar su bienestar.

Décima octava. El derecho internacional no aborda explícitamente si se admitirá a los desplazados por cambio climático en otro país y en qué circunstancias, qué derechos tienen durante su estadía y en qué condiciones se puede retornarlos a sus países o encontrar otra solución duradera. En ausencia de disposiciones claras en el derecho internacional, algunos países (especialmente en Latinoamérica, algunas regiones de África y unos cuantos Estados Europeos) han desarrollado una multitud de herramientas que les permiten admitir en su territorio a personas individuales o grupos de personas desplazadas en el contexto de desastres, o no devolverlas a sus países de origen. Por lo general, estas medidas de protección humanitaria son temporales y pueden basarse en las leyes migratorias regulares, categorías migratorias excepcionales o disposiciones relacionadas con la protección de refugiados o normas internacionales de derechos humanos similares.

Décima novena. Las naciones deben implementar los principios de la Iniciativa Nansen, que describen los pasos que los países deben tomar para proteger a las personas desplazadas por los desastres naturales y el cambio climático, y los principios de la iniciativa MICIC, que ofrece pautas para proteger a los trabajadores migrantes en casos de conflicto o desastre natural. Dichos principios deberían incorporarse en el Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, así como al espectro del derecho internacional ambiental y el derecho internacional humanitario.

Vigésima. Se debe crear una política pública a nivel internacional que conceptualice un enfoque integral para abordar el desplazamiento climático transfronterizo que no solo se centre en brindar protección a las personas desplazadas sino, además, que presente medidas para la gestión del riesgo de desplazamiento en los países de origen.

Vigésima primera. El problema del migrante medioambiental se observa desde Asia Central hasta la cuenca del Lago Chad y desde el Medio Oriente hasta el Cuerno de África donde se han reconocido los efectos adversos que tiene el cambio climático en la estabilidad de los países creando un problema transfronterizo de seguridad internacional.

Vigésima segunda. El precepto normativo más favorable en el contexto internacional sería “*desplazados por cambio climático o migrantes climáticos*”, para referirse a una categoría de migrantes por causas ambientales, y que hasta ahora siguen en el limbo jurídico.

El problema del cambio climático va en aumento, cada vez existirán un creciente número de afectados por este fenómeno, es preciso crear un sistema normativo que los ampare y al que puedan recurrir en caso de violaciones de sus derechos humanos, así mismo crear la figura jurídica para que sean reconocidos a nivel mundial.

Vigésima tercera. El análisis de las leyes, instituciones competentes y respuestas operativas relacionadas con la protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres revela que existen cuatro problemas clave:

- Brechas de conocimiento e información: Aunque en años recientes ha aumentado la comprensión de las causas, dinámicas y magnitud del desplazamiento a causa del cambio climático, estos fenómenos aún no se comprenden y conceptualizan plenamente. Por lo tanto, es necesario contar con más información, conceptos y evidencia para desarrollar políticas adecuadas, herramientas y sistemas que permitan recolectar y analizar de manera sistemática datos confiables sobre el desplazamiento y la movilidad humana en general, en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático.

- Lagunas jurídicas: Las personas que se han desplazado a través de fronteras internacionales en el contexto del cambio climático están protegidas por las normas de derechos humanos y, en los casos donde es aplicable, las leyes sobre refugiados. Sin embargo, en el derecho internacional no se abordan cuestiones críticas como la admisión, acceso a servicios básicos durante la estadía temporal o permanente y condiciones para el retorno. Aunque unos pocos Estados cuentan con leyes nacionales o acuerdos bilaterales o (sub)regionales que abordan específicamente la admisión o estadía temporal de extranjeros desplazados en el contexto de desastres, la gran mayoría de países carecen de este tipo de marcos normativos.

- Brechas institucionales y operativas: Si bien muchas agencias y organizaciones internacionales abordan el tema del desplazamiento por cambio climático, ninguna de ellas tiene el mandato explícito de brindar asistencia y protección a personas desplazadas por este hecho, lo cual perjudica la previsibilidad y preparación de sus respuestas; y tampoco han establecido mecanismos para la cooperación a través de fronteras, particularmente con respecto a la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados.

- Brechas de financiamiento: Aunque los mecanismos de financiamiento existentes sirven para responder en situaciones de crisis humanitarias inmediatas ocasionadas por desastres naturales, efecto del cambio climático, no hay claridad en cuanto a fondos para financiar medidas para abordar el desplazamiento climático y encontrar soluciones duraderas para este fenómeno.

Vigésima cuarta. Actualmente, existen políticas públicas para los migrantes, enfatizando en el estudio de las causas en sus ramas psicológico, social, económico y político, sin tomar en cuenta que el flujo de personas por aparentes razones económicas nace del cambio de las condiciones climáticas del lugar.

Vigésima quinta. El reconocimiento legal o no del migrante ambiental o climático debe ser el primer paso para poder generar una política migratoria consciente de que existen factores causantes de la migración que merecen ser estudiados.

En el proceso de creación de las políticas públicas al respecto es importante que se incluyan las nuevas categorías de migrantes, buscando el reconocimiento de los migrantes ambientales y a partir de ello, crear los planes de adaptación donde se busque reducir la vulnerabilidad y crear ambientes resilientes a los efectos que los cambios ambientales han ido provocando.

Vigésima sexta. El desplazamiento forzoso en el contexto del cambio climático, relacionado con desastres derivado de este fenómeno es una realidad y constituye uno de los mayores retos de índole humanitaria que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI.

Vigésima séptima. La obligación principal de la comunidad internacional entorno a este problema es adoptar políticas nacionales y tomar las medidas

correspondientes sobre mitigación al limitar sus emisiones antropogénicas de GEI y mejorar sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero. Solo mediante la presentación periódica de informes a la Conferencia de las Partes se puede supervisar el cumplimiento.

Vigésima octava. La migración a menudo se percibe erróneamente como la falta de adaptación a un entorno cambiante. Sin embargo, es uno de los principales mecanismos de supervivencia de los que disponen los afectados por la degradación ambiental y el cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- Abi-Saab, Georges. "Cours général de droit international public", The Hague Academy of International Law, La Haya, Países Bajos, 1987.
- Abrahamson, Dean E. "The Challenge of global warming", Island Press, Washington, D.C, 1989. 259 pp.
- Aceves Ávila, Carla. "Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano". Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2003.
- Altamirano Rua, Teófilo. "Refugiados ambientales, cambio climático y migración forzada". Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 2014. p. 225.
- Anibal Rodríguez, Carlos. "El derecho humano al ambiente sano: los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos. S.N.E. Argentina. Editorial Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni. 2012.
- Aquiles, Gay; Dovis, Sebastián. "La máquina de vapor", Buenos Aires, Instituto Nacional de Educación Tecnológica, 2006, p. 24.
- Betts, Alexander. "Global Migration Governance", Oxford University Press, UK, 17 de noviembre de 2012, 343 pp.
- Birnie, Patricia; Boyle Alan and Redgwell, Catherine. "International Law and the Environment", Oxford University Press, 3rd ed, 2009, 149 pp.
- Bodansky, Daniel, 'Transatlantic Environmental Relations', John Peterson and Mark Pollack (eds), Europe, America, and Bush. Ed. Routledge, 2003.
- Bodansky, Daniel, "Customary and (not so customary) International Environmental Law, Indiana Journal of Global Studies, 1995.
- Bodansky, Daniel, "The Art and Craft of International Environmental Law", Harvard University Press, 2010.
- Bodansky, Daniel; Brunneé, Jutta and Lavanya Rajamani, "International Climate Change Law", Oxford International Press, 2018.
- CEDMA y otros. "Derecho a un medio ambiente sano, una mirada hacia los mecanismos legales para su defensa". México. Primera edición. México. CEDMA Y CDHDF. 2008.
- Chinkin, Christine, "Normative Development in International Legal System". Oxford University Press, 2000.
- Chinkin, Christine, "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law, Washington D.C 2014.
- Christensen B.J., Kowalczyk C. "Introduction to Globalization: Strategies and Effects". Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Alemania, 2017, 617 pp. **ISSN 978-3-662-57013-5**
- Contreras Diana; Mendoza, Ana María. "Educación Ambiental: Ambiente, diversidad y vida". México, Esfinge, 2° Edición, 2005, p. 196.

- Donnelly, Jack. "Derechos Humanos Internacionales. International Human Rights". 1° edición. México. Trillas. 2015.
- Ferro Negrete, Alejandro; López Sela, Pedro Luis. "Derecho ambiental". IURE Editores, Ciudad de México, México. 2006.
- Friedman, Milton. "Metodología, Teoría y Política Económica". Ediciones UC, 2014, 301 pp.
- Gardiner, Stephen M. "A perfect moral storm: Climate change, intergenerational ethics, and the problem of corruption". *Climate Ethics: Essential Readings*, Oxford University Press, Oxford, UK., 2010. p. 87-98.
- Gardiner, Stephen. "A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change", Oxford University Press, 2011. pp. 301–38.
- Goldman, R., "Historia y Acción: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en Covarrubias Velasco, A. y Ortega Nieto, D. (Coords), *La protección internacional de los derechos humanos un reto en el siglo XXI*, México D.F., 2007, p. 101, 109-148.
- Goodwin-Gill, G; McAdam, J. "The Refugee in International Law", 3rd edición, Oxford University Press, 2007. p. 600
- Graf K, Johannes. "Immigration Control in a Warming World. Realizing the Moral Challenges of Climate Migration". Imprint Academic, p. 230.
- Hartmann, Betsy. "Rethinking Climate Refugees and Climate Conflict: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse", Wiley Online Library, 2010.
- J. Timmons, Robert; C. PARKS, Bradley. "A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy". MIT Press, 2007.
- Jolly, Stellina, Ahmad, Nafees. "Climate Refugees in South Asia. Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia" Ed. Springer, 10 de enero de 2019, pp. 114.
- Kälin, Walter. "Conceptualizing climate-induced displacement", en Mc Adam, Jane (ed.) *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010. p. 81-103.
- Kam Wing Chan, "China, Internal Migration". Immanuel Ness and Peter Bellwood (eds). *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Blackwell, 2010.
- McAdam, Jane. "An Insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law" in Edwards and C Ferstman (eds), *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 378.
- McAdam, Jane. "Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives". Bloomsbury Publishing, 6 septiembre de 2010. p. 274.

- McAdam, Jane. "Complementary Protection in International Refugee Law", Oxford University Press, Oxford, 2007.
- N. Rosenau, James. "Governing the Ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority", Regulation and Governance, Volume 1, Issue 1, Willy Publishing, marzo 2007, pag. 93.
- N. Rosenau, James; "Governance in the Twenty-first century", Global Governance, Vol. 1, No. 1, Lynne Rienner Publishers, Winter, 1995, página 14.
- P. Sands & J. Peel, "Principles of International Environmental Law", 3rd edición, Cambridge University Press, 2012, p.191.
- Perezniето Castro, Leonel. "Derecho Internacional Privado". Oxford, 1^o edición, 2016.
- R. Ehrlich, Paul y H. Ehrlich, Anne. "Can a collapse a global civilization be avoided?" Ed. Royal Society Publishing, Volumen 280, 7 de marzo de 2013, 280 pp. ISBN 0962 8452.
- R. Weart, Spencer, "The Discovery of Global Warming", Harvard University Press, Cambridge, MA, 2008.
- Sánchez, José Juan; "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos" en Bertha Lerner, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno (Coord.) Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2012, pp. 217-265.
- Sandoval Terán, Areli y otros. "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Exigibles y Justiciables, preguntas y respuestas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. S.N.E México. OXFAM Novib, Hivos, ICCO, Rosa-Luxemburg-Stiftung y ONU-DH México, 2010.
- Shelton, Dinah. "Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos". S.N.E. Anuario de derechos humanos. 2010.
- Sola Pardell, Oriol. "Desplazados medioambientales: una nueva realidad", Derechos humanos núm. 66, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012. 117 pp.
- Strong Maurice, F. y otros. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Diplomacia Ambiental. S.N.E. México. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores. 1994.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Naciones Unidas, Derechos Humanos, México. "Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México". Tomo III. Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal Internacional y Derecho Internacional de los Refugiados. Primera edición, México, noviembre de 2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Naciones Unidas, Derechos Humanos, México. "Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México". Tomo IV. Derechos Ambientales. Primera edición, México, noviembre de 2012.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Naciones Unidas, Derechos Humanos, México. “Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México”. Tomo II. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Primera edición, México, noviembre de 2012.
- Thirlway, Hugh, “The Sources of International Law”, Oxford University Press, 2014.
- Voigt, Christina Voigt “The Potential Roles of the ICJ in Climate Change-related Claims”, in Elgar Encyclopedia of Environmental Law vol. 1: Climate Change Law. Cambridge University Press, 2015.

HEMEROGRAFÍA

- ACNUR. “Manual de Reasentamiento del ACNUR”. División de Protección Internacional, Ginebra, Suiza, 2011, 480 pp.
- Appleby, Kevin. “Strengthening the Global Refugee Protection System: Recommendations for the Global Compact on Refugees”. Journal on Migration and Human Security, August, 2018.
- Bermúdez Guevara, Haydée. “El migrante climático y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico internacional”. USMA. Revista de Investigación y Pensamiento Crítico. Vol. 5, No. 1, 2017 p. 65-72. **ISSN 1812-3864**
- Betts, Alexander. “Substantive issue-linkage and the politics of migration” en C. Bjola and M. Kornprobst (eds), “Arguing Global Governance”. Routledge, Oxford, 2010.
- Betts, Alexander. “Survival Migration: A New Protection Framework”. Global Governance, vol. 16, No.3, International Migration, Brill, 2010. p. 361-382.
- Blackmore, Hazel. “La gobernanza climática internacional del futuro”, CEPI Working Paper No. 25, ITAM, México, diciembre 2010.
- Bregaglio, Renata. “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos”, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020. https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/pmdh_pdf/Cap3.pdf
- Castañeda Carney, I; Sabater, L; Owren, C; et. al. “Gender-based violence and environment linkages: The violence of inequality”. USAID, IUCN, Gland, Suiza, 2020.
- Castles, Stephen. “Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate”, UNHCR, New issues in Refugee Research, Working Paper No. 70, October 2002.
- CEPAL. “Migración y desarrollo sostenible: La centralidad de los derechos humanos: Textos seleccionados 2008-2019”. Leandro Reboiras (Compilador), 2019.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “La Economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos. Síntesis 2014”. Coord. Samaniego, José Luis. Serie: Documentos de Proyectos, 78 p. LC/L.3895, 2014.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. “Información relativa a la Resolución 7/23 del Consejo de Derechos Humanos, intitulada Los Derechos Humanos

y el Cambio Climático.” Ciudad de México, México. Agosto 2016. **ISBN: 978-607-729-197-8.**

- Dreher, S. “Neoliberalism and Migration: An Inquiry into the Politics of Globalization”, Lit Verlag, Berlin, 2007, 271 pp.
- Felli, Romain. “Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: Climate Refugees and Climate Migrants”, *New Political Economy*, 2013. p. 337-363. DOI: [10.1080/13563467.2012.687716](https://doi.org/10.1080/13563467.2012.687716)
- Flautre, H ; Lambert, H ; et. al. ”Position paper: Climate Change, refugees and migration”. Los verdes en el Parlamento Europeo, 2013. <https://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/news/files/Greens%20EFA%20-%20Position%20Paper%20-%20Climate%20Change%20Refugees%20and%20Migration.pdf>
- GCIM. “Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration, 2005. Consultado en <http://gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.
- German Watch. “Global Climate Risk Index 2020. “Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018”. David Eckstein, Vera Künzel, Laura Schäfer, Maik Winges. Berlín, diciembre, 2019.
- Gernot Wagner and Martin L. Weitzman. “Climate Shock: The Economic Consequences of a Hotter Planet”, Princeton University Press, 2015.
- Gray, C. “Environmental refugees or economic migrants?”, Population Reference Bureau, enero 2010. <http://www.prb.org/Publications/Articles/2010/environmentalmigrants.aspx>
- Handl, Günter; “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo, 1972), y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (1992). United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012.
- J McAdam. “From Economic Refugees to Climate Refugees?”, *Melbourne Journal of International Law*, 2009. p. 579-593.
- J. Mc. Michael, Antony. “Globalización, Cambio Climático y Salud Humana”. *Nueva Revista Inglesa de Medicina*, 4 de abril de 2003.
- J. Timmons Roberts and Bradley C. Parks. “A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy”. MIT Press, 2007.
- Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel, “When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Law-making”, *European Journal of International Law*. Oxford University Press, 2000.
- Kolb, Robert; “The Relationship between International Humanitarian Law and Human Rights Law: A Brief History of the 1948 Universal Declaration and the 1949 Geneva Conventions”, *International Review of the Red Cross*, núm. 324, 1998, p. 409.

- Kunz, Rahel; Lavenex, Sandra and Mario Panizzon. "Governance International Migration through Partnership". *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Taylor and Francis, 2 de septiembre de 2013, 1227-1246.
- L. Hennebry, Jenna; J. Petrozziello, Allison. "Closing the Gap? Gender and the Global Compacts for Migration and Refugees", Wiley Online Library, 14 de octubre de 2019. <https://doi.org/10.1111/imig.12640>
- Lonergan, Steve. "The Role of Environmental Degradation in Population Displacement". *Environmental Change and Security Project Report*, 1998.
- M. Goldberg, Donald. "As the World Burns: Negotiating the Framework Convention on Climate Change", *Georgetown International Environmental Law Review*, 1993.
- Magraw, Daniel, "Global Change and International Law", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1990.
- Mayer, Benoit. "Climate Change Reparations and the Law and Practice of State Responsibility". *Asian Journal of International Law*. Cambridge University Press, Vol. 7, no. 1, 2016. pp. 185-216. **DOI 10.1017/s2044251315000351.**
- Mayer, Benoit. "Construing International Climate Change Law as a Compliance Regime" *Transnational Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018, 115-137 pp. **Doi: 10.1017/S2047102517000127.**
- Mayer, Benoit. Crépeau, F. "Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law". Faculty of Law, McGill University, Canadá. octubre 2017. **ISBN: 978 1 78536 658 1**, 512 pp.
- McAdam, Jane. "Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law". *UNSW Law Research Paper No. 2010-2*, UK, 22 de enero de 2010. **SSRN: 1539766.**
- McAdam, Jane. "Environmental Migration Governance", University of New South Wales Faculty of Law Research Series, Working Paper No 1, 2009. p. 34.
- McAdam, Jane. "Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not *the Answer*", *International Journal of Refugee Law*, Oxford Academic, vol. 23, 10 de enero de 2011.
- Mendelsohn, Robert. "The impact of climate change on agriculture in developing countries", *Journal of Natural Resources Policy Research*, vol. 1, N° 1, 2009.
- Morton, A.P; F. Laczko, F. "Seguridad humana y desafíos políticos". *Revista Migraciones Forzadas* No. 31, 2008, p.5.
- Myers, Norman. "Environmental refugees". *Population and Environment*, Springer, Vol. 19, No.2, 1997. pp. 167-182.
- N. Bhagwati, Jagdish, "The New International Economic Order: The North-South Debate". Cambridge: MIT Press, 1977.
- Nava Escudero, César. "El Acuerdo de París. Predominio del Soft Law en el régimen climático. S.N.E. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Núm. 147, 2016.

- Newland K. "The governance of international migration: Mechanisms, processes and institutions". Paper prepared for Policy Analysis and Research Programme of the GCIM, 2020.
- Nishimura, Lauren. "Climate Change Migrants: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies", *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, no. 1, 2015. p. 107-134.
- Oliver-Smith, Anthony. "Debating Environmental Migration: Society, Nature and Population Displacement in Climate Change". *Journal of International Development*, vol.24 no 8. noviembre, 2012. p. 1058-1070.
- Oriol Prats, Joan. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", Seminario de Educación Superior de la UNAM, Ciudad de México, México, 2003.
- Rajamani, Lavanya, "Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics". *International and Comparative Law Quarterly*, Blog of European Journal of International Law, 2016.
- Rajamani, Lavanya, "The Durban Platform for Enhanced Action and the Future of the Climate Regime" *International and Comparative Law Quarterly* 61/2, 2012.
- Savaresi, Annalisa, "The Paris Agreement: A Rejoinder". *Blog of European Journal of International Law*. 16 de febrero de 2016.
- School of International Relations (FGV) and Regional Programme Energy Security and Climate Change in Latin America (ELKA) of the Konrad-Adenauer- Stiftung (KAS). "Geopolitics of Renewable Energies in Latin America: A Survey". Financiado y publicado por EKLA-KAS. São Paulo, SP- Brasil, 2019, pág. 23.
- Shacknove, Andrew. "Who Is a Refugee?", *Ethics*, University of Chicago Press, Chicago, 1985. p. 274-284.
- Shue, Henry, "Subsistence Emissions and Luxury Emissions". *Law & Policy*. 1993. Vol. 15, no. 1. 1993. p. 39-60. **DOI 10.1111/j.1467-9930.1993.tb00093.x.**
- Shue, Henry. "Historical responsibility, harm prohibition, and preservation requirement: Core practical convergence on climate change", *Moral Philosophy and Politics*, 2015. pp. 7-31.
- Tomuschat, What is General International Law?, *Audiovisual Library of International Law*, 2009. <http://legal.un.org/avl/ls/Tomuschat.html>.
- United Nations. "Announcing Ambitious Eight-Point Agenda, Secretary-General Urges International Community to Make Migration Work for All". Department of Public Information. News and Media Division, Nueva York. **SG/SM/15367-GA/11435-DEV/3046**, 2013.
- Warner, K; Hamza, M; et.al. "Climate Change, environmental degradation and migration". Springer, 2009.
- Williams, Sodiqa, "Do What You Can Do, With What You Have, Where You Are": Assessing the Plight of Climate Change Refugees and Approaches to Fill the Gaps Within

the International Legal Framework”, Chicago-Kent Journal of Environmental and Energy Law, Spring, 2011.

DICCIONARIOS

- Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.
- Diccionario Jurídico Mexicano. S.N.E. México. Porrúa – UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Glosario del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC)
- International Organization for Migration, Glossary on migration, IML Series No. 34, 2019.
- IPCC, 2013: Glosario [Planton, S. (ed.)]. “Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”. Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.). Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.
- Max Planck Encyclopedias of International Law, Oxford Public International Law, Oxford University Press, 2020.
- Merriam Webster Dictionary
- Organización Internacional para las Migraciones. “Términos fundamentales sobre Migración”, 2020. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- Refugiados y migrantes, Diccionario Naciones Unidas.
- United Nations Public Administration. Glosario de términos.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. “DOF 08-02-2012. Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Migración.
- Ley General de Cambio Climático.
- Ley Nacional de Planeación
- Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.
- SEGOB. **DOF: 31/12/1969** “Decreto Promulgatorio del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmado en Kyoto, el once de diciembre de mil novecientos noventa y siete”. México, 11 de diciembre de 1997.

TRATADOS INTERNACIONALES Y CONVENCIONES

- Acuerdos de Cancún, 2010
- Asamblea General. “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. **Res/2625/XXV**. Naciones Unidas. 24 de octubre de 1970.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1967.
- Carta de las Naciones Unidas, “Carta de San Francisco”, 26 de junio de 1945.
- Cartagena Declaration on Refugees (Cartagena Declaration), 22 November 1984, en “Organization of American States, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights” (1984–85) **OAS Doc OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10, rev. 1**, p. 190–193.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático “La Plataforma Durban”, 2011.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 14 de junio de 1992.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984
- Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, 1999.
- Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura, 1985.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém Do Pará”, 1994.
- Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, 1994.
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.
- Convención para reducir los Casos de Apatridia de 1961
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Naciones Unidas. Adoptada en Ginebra, Suiza el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por las Naciones Unidas en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.
- Convención sobre los refugiados en África de la OUA, 1969.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), 1948.
- Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto de 2012.

- Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, “Our Common future” o “Informe Brundtland”, 1987.
- Mandato de Doha relativo a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) 2001.
- Naciones Unidas, “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”. 1945
- Naciones Unidas, “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, (A/RES/73/195). Nueva York, Estados Unidos, 11 de enero de 2019.
- Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.
- Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “Comité de Derechos Humanos: Observación general No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, 26 de mayo de 2004.
CCPR/C/21/Rev.1/Add.13
- Organización de las Naciones Unidas. “Acuerdo de París”, 22 de abril de 2016.
- Organización de las Naciones Unidas. “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” Nueva York, Estados Unidos, 9 de mayo de 1992.
- Organización de las Naciones Unidas. “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes A/71/L.1.” Nueva York, Estados Unidos, 13 de septiembre de 2016.
- Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention), 10 de septiembre de 1969.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Diciembre de 1966
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diciembre de 1966
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. “Declaración de Buenos Aires: XXI Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Argentina, octubre 2018.
- Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons (Great Lakes IDP Protocol), adopted 15 December 2006, entered into force 21 June 2008.
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, 1990.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988.
- Protocolo de Buenos Aires, 1967.
- Protocolo de Cartagena de Indias, 1985.
- Protocolo de Kioto. 11 de diciembre de 1997, entró en vigor el 16 de febrero de 2005.
- Protocolo de Managua, 1993.
- Protocolo de Washington, 1992.
- Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), 1948.

- UN Conference on Environment and Development. “Rio Declaration on Environment and Development, 1992.
- UN Conference on the Human Environment, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm, 1972.
- UNFCCC, Cancun Adaptation Framework and recent developments related to disaster-induced displacement “Cancun Agreements”, 2010.
- United Nations Climate Change. “The Copenhagen Accord”. Copenhagen Climate Change Conference COP 15, 18 de diciembre 2009.
- United Nations, “Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution”, United Nations Treaty Series, Ginebra, Suiza, 16 de marzo de 1983.
- United Nations, “Multilateral OUA Convention Governing the Specific Aspects of refugee problems in Africa”. United Nations, Treaty Series, vol 1001, No. 14691. Addis Ababa, 10 de septiembre de 1969.
- United Nations, “Protocol I Relating to the Status of Refugees”, United Nations Treaty Series, vol. 606, No. 8791, Nueva York, Estados Unidos, 31 de enero de 1967.
- United Nations, General Assembly, “UN Conference on Environment and Development”, (A/RES/44/228). 22 de diciembre de 1989.
- United Nations. “Vienna Convention on the Law of Treaties”, Vienna, Austria, 23 May 1969, entrada en vigor 27 enero 1980.

JURISPRUDENCIA O RESOLUCIONES INTERNACIONALES.

- Asamblea General, Naciones Unidas. “Los Derechos Humanos y el Cambio Climático” (**A/HRC/41/L.24**), Nueva York, Estados Unidos. 9 de julio de 2019.
- Asamblea General, Naciones Unidas. “Los Derechos Humanos y el Medio Ambiente”. (**A/HRC/RES/19/10**), Nueva York, Estados Unidos, 19 de abril del 2012.
- Asamblea General, Naciones Unidas. “Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género”. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. (**A/HRC/4138**), Nueva York, Estados Unidos. 15 de abril de 2019.
- Asamblea General, Naciones Unidas: “Los derechos humanos de los migrantes”. (**A/HRC/41/L.7**). Nueva York, Estados Unidos, 8 de julio de 2019.
- Asamblea General. “Carta Internacional de los Derechos del Hombre” **UNGA RES 217 [III]**. General Assembly Official Records, Third Session, Part I, Res. 71. Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 de julio de 1989, Ser. A. No. 10 (1989), párrs. 45 y 47.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 “Medio ambiente y derechos humanos”, San José, Costa Rica, 15 de noviembre de 2017.
- Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva n. 6 “Legalidad de la amenaza o Uso de armas nucleares”. 8 de julio de 1996.
- Fallo de la Corte Suprema de Justicia de Nueva Zelanda **SC7/2015**, entre Ioane Teitiota vs el Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo.
- ICJ, Opinión Consultiva del juez Cancado Trindade, Caso: Argentina vs Uruguay, Corte Internacional de Justicia. 2010.
- ICJ. “Gabcivoko-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)”, 1997.
- ICJ. “Judgement Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)”, 20 abril de 2010.
- ICJ. Island of Palmas Case (The Netherlands vs United States), 1928.
- ICJ. North Sea Continental Shelf Cases, 1969.
- ILC, “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (Articles on State Responsibility)”. Report of the ILC on the Work of its Fifty-Third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-Sixth session, Supp. No. 10 (**A/56/10**), Capítulo. IV, artículos 1 y 2.
- International Law Association, “Resolution 2/2014, Declaration of Legal Principles relating to Climate Change”. 11 abril 2015.
- International Law Commission (ILC). “Text of the Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities”. Doc **A/56/10, 370**, Art. 3, 2001.
- International Law Commission (ILC), ‘Conclusions of the Work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Yearbook of the International Law Commission, 2006.
- International Tribunal for the Law of the Sea. “Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Person and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, ITLOS Report, 1 de febrero de 2011.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. “Resolución CCPR/C/127/D/2728/2016: Opiniones aprobadas por el Comité de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo relativo a la comunicación No. 2728/2016”, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 23 de septiembre de 2020.
- United Nations, “Trail Smelter Arbitration (United States vs Canada)”, Reports of International Arbitral Awards, 1938 y 1941.

- United Nations, Economic and Social Council. “Guiding Principles on Internal Displacement”, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng. **UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2**, 11 de febrero de 1998.
- United Nations, General Assembly. “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”. (**A/RES/45/212**). 21 de diciembre de 1990.
- United Nations. “Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement: Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living”, 18 de mayo de 2007. **UN Doc A/HRC/4/18**.

REPORTES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- ACNUDH, “Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional”, Ginebra, Suiza, 2013. págs. 14 a 19.
- ACNUDH, “Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales, Ginebra, Suiza, 2018 pág. 4.
- Asamblea General, Naciones Unidas. “Memoria del Secretario General Ban Ki-moon sobre la labor de la Organización”. (**A/71/1**), Nueva York, Estados Unidos, 2016.
- Asamblea General. “Carta Internacional de los Derechos del Hombre” **UNGA RES 217 [III]**. General Assembly Official Records, Third Session, Part I, Res. 71. Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.
- Asian Development Bank. “Involuntary Resettlement”, Filipinas, 1995.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Informe N° 51/01 Rafael Ferrer-Mazorra y Otros vs Estados Unidos” No. 9903, del 4 de abril de 2001.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe Anual 1986-1987, James Terry Roach y Jay Pinkerton vs Estados Unidos” ref. 9647, Res. 3/87, del 22 de septiembre de 1987, párrs. 46-49.
- Council Directive 2001/55/EC, “Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof”, Diario Oficial de la Unión Europea, 2001.
- Council Directive 2004/83/EC, “Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted” Diario Oficial de la Unión Europea, 29 de abril de 2004.
- Decision 1/CP.16, “The Cancún Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention”, (**FPCC/CP/2010/7/Add.1**), 10–11 Dic. 2010.

- Departamento de Asuntos económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES). “International Migration Report 2015, Highlights”. Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 2016.
- Foresight. “Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities, Final Project Report” The UK Government Office for Science, London, 2011.
- Grupo de trabajo sobre migración (presidido por Michael W. Doyle), Informe sobre migración para el Secretario General, Naciones Unidas, 2002.
- Hegerl, G.C., O. Hoegh-Guldberg, G. Casassa, M.P. Hoerling, R.S. Kovats, C. Parmesan, D.W. Pierce, P.A. Stott. “Good Practice Guidance Paper on Detection and Attribution Related to Anthropogenic Climate Change”. Informe de la reunión de expertos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático sobre la detección y atribución del cambio climático antropogénico [Stocker, T.F., C.B. Field, D. Qin, V. Barros, G.-K. Plattner, M. Tignor, P.M. Midgley, y K.L. Ebi (eds.)]. Unidad de apoyo técnico del Grupo de trabajo I del IPCC, Universidad de Berna, Berna, Suiza, 2010.
- Hinnawi, Essam E. «Environmental Refugees» Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP(02)/E52) Nairobi, Kenia, 1985. **ISSN: 9280711032**.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. “Climate Change 2014: Synthesis Report Summary for Policymakers”, 2014.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. “Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I”, Cambridge University Press, Nueva York, 1990. 410 pp.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. “Summary for policymakers,” en Thomas F. Stocker (ed.), Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2013.
- International Labour Organization, “ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology”. 2nd edition, ILO, Geneva, 2018.
- International Organization for Migration (IOM), “World Migrations Report 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move”, IOM, Ginebra, Suiza, 2003.
- International Organization for Migration. “Addressing the Situation of Migrants in Countries Crisis”, Global Compact Thematic Paper, MICIC, 2017. www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Migrants-in-Countries-in-Crisis.pdf
- IOM. “World Migration Report 2020”, UN Migration, Ginebra, Suiza, 2020.
- IPCC, “Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability, A report of Working Group II, Notes for Policy-Makers”, Cambridge University Press, 2001.

- IPCC, "Climate Change 2007: Synthesis Report: Summary for Policymakers," Cambridge University Press, 2007. pp. 20–21. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf
- IPCC, "Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", V.R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- IPCC, "Climate Change 2014: Synthesis Report (n 1)", Cambridge University Press, 2014.
- IPCC, "Climate Change 2014: Synthesis Report, Contribution of working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", Ed. R.K Pachauri y L.A Meyer. IPCC, Ginebra, Suiza, 2014. 151 pp.
- IPCC. "Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability", Cambridge University Press, 2014.
- Laczko, F.; Aghazarm, C. "Introduction and Overview: Enhancing the knowledge base" en Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, International Organization for Migration, 2009.
- Naciones Unidas, CMNUCC, "Informe de la Secretaría: Composición por sexos", **FCCC/CP/2019/9**, Conferencia de las Partes, 25° periodo de sesiones, Chile, diciembre de 2019.
- Naciones Unidas, Marco para la reducción de desastres 2015 – 2030, adoptado por la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015 (**UN Doc. A/CONF.224/CRP.1**).
- Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos: Comunicación No. 1440/ 2005, 14 de agosto de 2006. **CCPR/C/87/D/1440/2005**.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Observación general N° 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Derecho a la vida". Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2019. www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC36-Article6Righttolife.aspx
- OIM, "Nota de debate: Migración y medio ambiente", **Doc MC/INF/288**, párr.6. 1 de noviembre de 2007.
- OIM. Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por conflictos o desastres naturales, MICIC, Ginebra, Suiza, junio 2016.
- Organización Internacional para las Migraciones. Sesión 94°. Documento **MC/INF/288** "Discussion Note: Migration and the Environment", 2007.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Guidelines on Aid and Environment: No 3: Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects", Paris, Francia, 1992.

- Órgano de Solución de Diferencias. Organización Mundial de Comercio, Acta de la reunión, 11 de febrero de 2000. **(WT/DSB/M/75)**.
- PNUD, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations (versión anticipada no editada), 2020. párrafo 14. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). “The Emissions Gap Report 2013”, Nairobi, Kenia, 2013.
- T. Watson, Robert. “IPCC Special Report: The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability: Summary for Policymakers”. Cambridge University Press, Reino Unido, noviembre 1997, Parte 6.8; 517 pp.
- UNEP, “Adaptation Finance Gap Report 2016”, Nairobi, Kenia, 2016.
- UNFCCC, ‘Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries’, Bonn, Alemania, 2007.
- UNFCCC, ‘Investment and Financial Flows to Address Climate Change’, Bonn, Alemania, 2007
- UNFCCC, “Ad hoc Working Group on the Urban Platform for Enhanced Action”. First Session. India Statement, Bonn, Alemania, 17-24 mayo, 2012, pp. 33. **(FCCC/ADP/2012/MISC.3)**
- UNFCCC. “Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?”. Working Paper, Informal Group on Migration/Displacement and Climate Change of the Inter-Agency Standing Committee IASC, 31 de octubre de 2008.
- UNFCCC. “Conference of the Parties: Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009”. Decision 2/CP.15, Copenhagen Accord, **(FCCC/CP/2009/11/Add.1)**. 30 de marzo, 2010.
- UNFCCC. “Informe de la Conferencia de las Partes en su decimoctava sesión, llevada a cabo en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012”, Decisión 3/CP.18, “Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity”, **FCCC/CP/2012/8/Add.1, 2012**
- UNFCCC. “Umbrella Group Statement, High Level Segment” COP 18, Qatar, Doha, 3 de diciembre 2012.
- UNHCR, The UN Refugee Agency. “Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law”, Submission to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA 6), 20 mayo 2009.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). “International Migrant Stock, Population Division, United Nations, Nueva York, 2019.

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Office for ECOSOC Support and Coordination, "Achieving Gender Equality, Women's Empowerment and Strengthening Development Cooperation", Nueva York, Estados Unidos, 2010. p. 282.
- United Nations, Economic and Social Affairs. "Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era", Committee for Development Policy, Nueva York, Estados Unidos, Junio 2014.
- United Nations, Human Rights. Office of the High Commissioner. "ESCR Bulletin: Update on economic, social and cultural rights", junio 2016.
- United Nations, Human Rights. Office of the High Commissioner. "Special Rapporteur on human rights and the environment", 2020.
- United Nations. Department of Economic and Social Affairs, International Migration Report 2017, **ST/ESA/SER.A/404**, Nueva York, 2017.
- Vergara, Walter; Rios, Ana R; et. al. "The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate-Resilient, Low-Carbon Development". Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, abril 2013.
- World Bank, "World Development Report 2010: Development and Climate Change". Washington, D.C.: World Bank, 2010.
- World Bank. "Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement", Washington DC, 2001.
- World Health Organization. "Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region: no public health without refugee and migrant health". Regional Office for Europe. Copenhagen, Dinamarca, 2018, 114 pp. **ISBN 978-92-890-5384-6**.

RECURSOS ELECTRÓNICOS.

- ACNUR México. "Asilo y Migración". La agencia de la ONU para los refugiados, 2020. <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion.html>.
- ACNUR, México. "Cumbre de la ONU se compromete a proteger los Derechos de los refugiados y migrantes", Nueva York, Estados Unidos, 19 de septiembre de 2016. <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/9/5b7e717a42/cumbre-de-la-onu-se-compromete-a-proteger-los-derechos-de-los-refugiados-y-migrantes.html>
- ACNUR. "La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Preguntas y Respuestas", 2020 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754>
- ACNUR. "Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático", 2020. <https://www.acnur.org/medio-ambiente-desastres-y-cambio-climatico.html>
- ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2020. <https://www.acnur.org/solicitantes-de-asilo.html>

- Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA). “Causas del cambio climático”. Laboratorio de propulsión a chorro de la NASA, Instituto de Tecnología de California, 9 de septiembre de 2020. <https://climate.nasa.gov/causes/>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 20 de mayo de 2016. <https://www.unhcr.org/>.
- Banerji, Amitav, “Liderazgo mundial y nacional en el ámbito de la buena gobernanza”, Naciones Unidas, 2020. <https://www.un.org/es/chronicle/article/liderazgo-mundial-y-nacional-en-el-ambito-de-la-buena-gobernanza>
- Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD), 2007. www.gfmd.org
- Gobierno de Chile, “COP 25”, Chile, 2019. <https://www.cop25.mma.gob.cl>
- Grupo Mundial sobre Migración, 2020. www.globalmigrationgroup.org
- Intergovernmental Panel on Climate Change, 2020. <https://www.ipcc.ch/about/>
- Internal Displacement Monitoring Centre. “Annual Report 2015”, 2015. <http://www.internal-displacement.org/publications/annual-report-2015>.
- International Organization for Migration, “Migrants in Countries in Crisis Initiative (MICIC)”, MICIC Secretariat, Ginebra, 2020. <https://micicinitiative.iom.int/>
- Ivanova, Antonina. “Plan Estatal de Acción ante el Cambio Climático para Baja California Sur”. UABCS, México, 2015. http://www.uabcs.mx/files/archivos/18092015_101452_2012%20Plan%20Estatad%20de%20Accion%20ante%20el%20Cambio%20Climatico%20para_BCS.pdf
- Kälin, Walter; “The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges”, 2007. www.brookings.edu/on-the-record/the-great-lakes-protocol-on-internally-displaced-persons-responses-and-challenges/amp/
- La Comisión Mundial sobre Migración Internacional, Ginebra, Suiza, 9 de diciembre de 2003 www.iom.int/global-commission-international-migration.
- Lago, Rosa; Urkidi, Leire. “Deuda Ecológica”. Observatorio de Multinacionales en América Latina, Madrid, España, 2020. <http://omal.info/spip.php?article4833>
- Mooney, Chris, “196 Countries approve historic climate agreement”, The Washington Post, December 2015.
- Naciones Unidas, “Cambio Climático”, 2020. <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>
- Naciones Unidas, “Cumbre Humanitaria Mundial”, Estambul, Turquía, 23 de mayo de 2016. www.un.org/es/conf/whs/index.shtml
- Naciones Unidas, “Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, numerales del 1-6, Nueva York, 1973. <http://dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>.
- Naciones Unidas, Cambio Climático. “La huella humana en los gases de efecto invernadero”, 2020. <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>.
- Naciones Unidas, México. Agenda 2030. <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

- Naciones Unidas. “El cambio climático y la migración en Madagascar”, 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=GOZcUfIGipk&list=ULdqVfrRo2anU&index=836>
- Neill, Peter, ‘Ecological Debt and the Global Footprint Network’ The Huffington Post, 4 de enero de 2015. http://www.huffingtonpost.com/peter-neill/ecological-debt--the-glob_b_6101200.html
- Noticias ONU. El derecho humano a un medio ambiente sano debe ser reconocido, 25 de octubre de 2018. <https://news.un.org/es/story/2018/10/1444342>
- OIM. Consultas intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados, 2020. <https://www.iom.int/es/consultas-intergubernamentales-sobre-migracion-asilo-y-refugiados>
- OIM. Prólogo de la Vicesecretaria de la Oficina de la Población, Refugiados y Migración de los Estados Unidos de América, Anne. C. Richard, Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones en Crisis, Ginebra, Suiza, junio 2016. www.micicinitiative.iom.int
- OIM. Prólogo del Director General de la Organización Internacional para las Migraciones, William Lacy Swing, Iniciativa Migrantes en Países en Situaciones en Crisis, Ginebra, Suiza, junio 2016. www.micicinitiative.iom.int
- Organización de las Naciones Unidas. “Cambio Climático”, 2020. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>
- Organización de las Naciones Unidas. “Definiciones: Refugiados y Migrantes”. Naciones Unidas, 2020. <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>.
- Organización Meteorológica Mundial. “Historia de la OMM”, 2020. <https://public.wmo.int/es/acerca-de-la-omm/qui%C3%A9nes-somos>
- Organización Meteorológica Mundial. “Programa de Adaptación de los Servicios Climáticos en África: Malawi y Tanzania”, 2020. <https://public.wmo.int/en/projects/climate-services-adaptation-programme-africa-malawi-tanzania>
- Organización Meteorológica Mundial. “World Climate Programme”, 2020. <https://public.wmo.int/en/programmes/world-climate-programme>
- Ortega Morán, Arturo. “De gobernadores y gobernados”, El horizonte, 2020. <https://www.elhorizonte.mx/opinion/editorial/de-gobernadores-y-gobernados/1645069>
- Pope Francis, ‘Encyclical Letter Laudato Si’ of the Holy Father Francis on Care for Our Common Home. Vatican Press, 2015. http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si_en.pdf
- Rueda Abad, José Clemente: “La gobernanza climática en México. Aportes para su consolidación estructural”, PINCC, UNAM, México. http://www.pincc.unam.mx/7mocongreso/7O_CONGRESO/NABOR/JUEVES_NABOR/JUEVES_NABOR_PDF/4_CLEMENTE_RUEDA.pdf

- Shaftel, Holly. “Global Climate Change”. Laboratorio de propulsión a chorro de la NASA, Instituto de Tecnología de California, 9 de septiembre de 2020. <https://climate.nasa.gov/evidence>.
- Statement by Ambassador Nozipho Mxakato-Diseko from South Africa on Behalf of the Group of 77 and China, en la sesión plenaria de apertura de la duodécima parte de la segunda sesión del grupo de trabajo ad hoc sobre la plataforma de Durban para una acción mejorada (ADP 2-12), Paris, Francia, 29 de noviembre de 2015. http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/219_137_130932914_217320365-G77%20and%20China%20statement%20ADP2-12%2029%20Nov%202015.pdf
- The Climate Vulnerable Forum, 2020. <http://www.thecvf.org/>.
- The Nansen Initiative (Gobiernos de Suiza y Noruega). “Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático”, Ginebra, 6 de octubre de 2015. http://www.nanseninitiative.org/wpcontent/uploads/2015/10/12102015_Protection_Agenda_Final_SP1.pdf
- UNESCO. “Migration and inclusive societies”, 2019. <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/displaced-person-displacement/>.
- UNHCR. “Climate change and disaster displacement in the Global Compact on Refugees”, 2020. <https://www.unhcr.org/protection/environment/5c9e13297/climate-change-disaster-displacement-global-compact-refugees.html>
- UNHCR. “Climate change and disaster displacement”, 2020. <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html1>
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. “Mujeres en Mozambique participan en acciones de cambio climático”, 2020. <https://www.iucn.org/news/eastern-and-southern-africa/202003/women-mozambique-engage-climate-change-action>
- United Nations Climate Change, “Sessions COP 16”, 29 de noviembre de 2010 a 10 de diciembre de 2010. <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/durban-climate-change-conference-november-2010/cop-16>
- United Nations Climate Change, “Sessions COP 17”, 28 de noviembre de 2011 a 9 de diciembre de 2011. <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/durban-climate-change-conference-november-2011/cop-17>.
- United Nations, “Secretary-General’s remarks on Climate Change (as delivered), Nueva York, 10 de septiembre de 2018. www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-10/secretary-generals-remarks-climate-change-delivered
- United Nations, Climate Change. “Introduction to Mitigation”, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2020. <https://unfccc.int/topics/mitigation/the-big-picture/introduction-to-mitigation>.

- United Nations, Climate Change. "What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?" United Nations, New York, 2016. www.unfccc.int/es/bigpicture
- United Nations, COP 21. "UN chief hails new climate change agreement as monumental triumph", UN News Centre. 12 diciembre 2015. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52802#>
- Vela, Víctor. "Beatriz Felipe: Desde 2008 hay más desplazamientos por desastres naturales que por conflictos armados". El norte de Castilla, 20 de febrero de 2020. <https://www.elnortedecastilla.es/valladolid/beatriz-felipe-2008-20200229113415-nt.html>
- World Resources Institute (WRI). CAIT Climate Data Explorer, 2020. <https://cait.wri.org/inde>

PONENCIAS

- Estrada Porrúa, Francisco, "Cambio Climático y ODS", Programa de Investigación en Cambio Climático, UNAM, 6 de octubre de 2020.
- Estrada Porrúa, Francisco, "Evidencias sobre el cambio climático y el calentamiento global". Ponencia presentada en el seminario "El planeta Tierra y las Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, llevada a cabo en el "Auditorio Pablo González Casanova", jueves 21 de abril, 2016.
- Villamizar, Alicia "Los riesgos del **cambio climático**: Manejo y gestión". Universidad Simón Bolívar. Venezuela, ponencia 29 de septiembre de 2015.