

**DESPLAZADOS AMBIENTALES,
GLOBALIZACIÓN
Y CAMBIO CLIMÁTICO:
UNA MIRADA DESDE LOS DERECHOS
HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS.**

Informe 20
IWGIA - 2014

EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS:
ANÁLISIS DEL DERECHO NACIONAL, INTERNACIONAL
Y COMPARADO.

ISBN: 978-87-92786-50-0

Autora

Paulina Acevedo Menanteau

Edición y Producción Editorial

Observatorio Ciudadano

Diseño y diagramación

Angelo Escobar

Fotografía de Portada

Banco de fotos google



OBSERVATORIO CIUDADANO

Antonio Varas 428 - Temuco, Chile
Tel.: 56 (45) 213963 - Fax 56 (45) 218353
E-mail: contacto@observatorio.cl - Web: www.observatorio.cl



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS

Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhagen, Dinamarca
Tel.: (45) 35 27 05 00 - Fax (45) 35 27 05 07
E-mail: iwgia@iwgia.org - Web: www.iwgia.org

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. MOVILIDAD HUMANA	7
La migración mundial	7
II. CAMBIO CLIMÁTICO	9
Cambio Climático y seguridad humana	10
Justicia climática: “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”	12
1. Principales instrumentos e instancias internacionales en materia de Cambio Climático	13
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	13
Conferencia de las Partes	14
Órganos Subsidiarios	15
2. Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)	15
Grupo especial sobre datos y escenarios en apoyo de los análisis de impacto y del clima	15
3. Protocolo de Kyoto	16
Grupos especiales de trabajo	16
III. MIGRACIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO	17
¿Migrantes, refugiados o desplazados?	18
IV. DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL Y DERECHOS HUMANOS	23
1. Protocolo para la protección de los derechos de los desplazados ambientales	24
Marco basado en los Derechos Humanos	24
Directrices FIDH	25

2. Derechos humanos de los Pueblos Indígenas	26
Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas de la ONU	27
Convenio 169 de la OIT	28
Derecho a la consulta	29
Consentimiento previo, libre e informado	31
Desplazamiento y reubicación de población indígena	31
Participación indígena	33
Relatoría Especial para los derechos indígenas	34
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	35
3. Principios de vulnerabilidad y responsabilidad	36
V. PALABRAS FINALES	41
BIBLIOGRAFIA	45
RESEÑA DE LA AUTORA	49

INTRODUCCIÓN

La migración ha estado siempre presente desde el principio de la historia de la humanidad. Sin embargo, en las últimas décadas la movilidad humana ha aumentado de modo vertiginoso, no solo aquella voluntaria en busca de nuevos horizontes laborales u oportunidades académicas, sino también –y principalmente– una de carácter forzado producto de catástrofes naturales que, cada vez con mayor frecuencia e intensidad, devastan amplias zonas geográficas en los distintos continentes, o debido a la degradación ambiental producto de los graves efectos de la sequía y el cambio climático, lo que ha dado origen a una nueva categoría de migrantes: los desplazados ambientales.

En un contexto de globalización económica, inciden también en este abandono forzado de la tierra de origen los modelos de desarrollo extractivos basados en la explotación de recursos naturales y de crecimiento acelerado implementados por muchos estados, así como también la proliferación de mega proyectos de infraestructura y de generación de energía a gran escala, que impactan severamente los modos de vida de las comunidades locales y la sustentabilidad de sus territorios, obligándoles en muchos casos a desplazarse en forma temporal o permanente.¹

Hoy nueve de cada diez desastres se encuentran relacionados con el clima,² siendo un hecho

indiscutible que entre todos estos factores que originan o inciden en el desplazamiento ambiental forzado, el más preocupante resulta ser el cambio climático, existiendo cada vez mayor la evidencia científica respecto de los nocivos efectos del calentamiento global sobre el medio ambiente y la seguridad humana.

En 1990 el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático de Naciones Unidas, conformado por científicos de distintas nacionalidades que analizan la información técnica y evidencia disponibles, ya advertía que el desplazamiento ambiental forzado “podría ser de las consecuencias más graves” del calentamiento global, estimando en 150 a 250 millones el número de personas que al 2050³ se habrían visto obligadas a migrar por serias alteraciones a sus ecosistemas y modos de subsistencia.

Aunque el propio Panel ha reconocido que es difícil hacer “proyecciones cuantitativas respecto de los cambios en la movilidad, debido a su carácter complejo y multicausal”,⁴ diversas estimaciones coinciden en señalar, como lo que anticipó el año 2005 el Instituto del Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas para el inicio de este decenio, que en la actualidad cerca de 50 millones personas se encontrarían en esta condición. Lo que las expone a situaciones de especial vulnerabilidad y de abierta violación a sus derechos humanos, en particular en los casos de

¹ De acuerdo con el Banco Mundial, cerca de 10 millones de personas anualmente resultan desplazadas y/o reasentadas debido a grandes proyectos de infraestructuras.

² HOLMES, John (2008). La necesidad de colaborar. Extracto del Discurso pronunciado por el secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y Coordinador de la Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas, John Holmes, en el marco del Congreso y Exposición Internacionales sobre Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Dubai, 2008. *Revista Migraciones Forzadas*, N°31, pág. 5. España: UNEP,

University of Oxford. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF31/RMF31.pdf>

³ IPCC (1990). Primer Informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático de Naciones Unidas.

⁴ Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Resumen Impactos, adaptación y vulnerabilidad, mayo 2014, pág. 20. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgll_spm_es.pdf

mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones pobres e indígenas.⁵

Esta movilidad asociada a la actual crisis ambiental ha incidido asimismo en la demanda por ayuda humanitaria, puesto que sus víctimas requieren de asistencia y solución urgente a sus necesidades básicas. De acuerdo con el secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y coordinador de la Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas, John Holmes, en las últimas dos décadas el número de catástrofes naturales se ha duplicado (pasando de 200 a 400 por año, aproximadamente), por lo que "es probable que la demanda global de ayuda humanitaria, que ya es considerable, [...] se incremente de forma sustancial en el futuro".⁶ Siendo la principal causa de estos movimientos humanos compulsivos "el cambio climático y el incremento de la incidencia y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos asociados a él".⁷

Cabe destacar, a su vez, que estos nuevos flujos migratorios son muy superiores a los producidos por guerras y conflictos armados. De acuerdo a la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja, durante la pasada década un promedio anual de 40 millones de personas fueron afectadas por hechos bélicos, mientras que 211 millones sufrieron los embates de catástrofes naturales. Una cifra que además triplica el promedio de la década anterior, donde los afectados por factores climáticos no superó las 70 millones de personas.⁸

Siendo un hecho alarmante que la respuesta de los países receptores de este tipo de migraciones haya sido hasta ahora, por lo general, de carácter armada y de protección extrema de sus fronteras, no obstante los riesgos de sobrevivencia y la imperiosa necesidad de ayuda humanitaria que asiste a los desplazados ambientales. Ello hace urgente alcanzar acuerdos en la comunidad internacional que orienten el trabajo y el actuar de los estados en la materia, comprometiéndolos a desarrollar acciones conjuntas, a destinar recursos suficientes, a implementar tecnologías y a adoptar medidas concretas para reducir y en los casos en que fuera posible prevenir esta migración masiva, no voluntaria y muchas veces dramática.

Preocupante es también que a pesar de la magnitud de este fenómeno, de la evidencia científica y empírica sobre los impactos y riesgos asociados al cambio climático, y de las alarmantes cifras de migración forzada que se proyectan, no exista un instrumento internacional de derechos humanos que proteja expresamente los derechos de los desplazados ambientales. Igualmente, que la discusión sobre cómo enfrentar estos complejos escenarios siga siendo una realidad poco abordada en los foros internacionales y del todo ausente en las políticas públicas y planes de acción implementados por los estados para enfrentar el cambio climático. Además del hecho de que esta realidad, que ya causa estragos, no sea cubierta por los medios de comunicación social con la profundidad y relevancia que requiere.

Es importante tener presente, finalmente, que el cambio climático y el desplazamiento ambiental forzado que origina, es un problema global que requiere de soluciones globales. Por lo mismo, es de esperar que al igual que en el caso del Protocolo de Kioto para la reducción de emisiones, hoy al centro de las estrategias de abordaje del cambio climático, se implemente un mecanismo similar –vinculado a la Convención Marco sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (CMNUCC)– que permita hacer frente a estas nuevas migraciones, que sin duda serán el principal problema y desafío que deberemos afrontar como humanidad durante este siglo XXI.

⁵ *Ibid.*, pág. 6.

⁶ HOLMES, John (2008). La necesidad de colaborar. Extracto del Discurso pronunciado por el secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y Coordinador de la Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas, John Holmes, en el marco del Congreso y Exposición Internacionales sobre Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Dubai, 2008. Revista Migraciones Forzadas, Nº31, pág. 5. España: UNEP, University of Oxford. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF31/RMF31.pdf>

⁷ *Ibid.*

⁸ IFRC (2001). International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2001. Disponible en: http://www.ifrc.org/PageFiles/89755/2001/21400_WDR2001.pdf

I. MOVILIDAD HUMANA

La Migración mundial

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la *migración* como un “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas, que incluye migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos”.

Cifras actualizadas de la OIM⁹ estiman que existen 214 millones de personas migrantes en el mundo, representando el 3,1% de la población total. De acuerdo con información compilada por el mismo organismo, al año 2010 Europa, Asia y América del Norte eran los continentes que recibían la mayor cantidad de migraciones, todos por sobre las 50 millones de personas, seguidos por América Latina en la quinta ubicación, con un total de 7.5 millones de migrantes. Oceanía, América del Norte y Europa, son los continentes donde la proporción de migrantes es más significativa respecto de la población originaria. Como se aprecia en el siguiente cuadro:

Región geográfica	Migrantes (en millones)	Porcentaje demográfico respecto de la región
Europa	69,8	9,5
Asia	61,3	1,5
América del Norte	50,0	14,2
África	19,3	1,9
América Latina	7,5	1,3
Oceanía	6,0	16,8

Elaborado a partir de información de la OIM, al año 2010.

⁹ OIM (2010) Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_SPANISH.pdf

Si bien los factores que inciden en la movilidad humana son siempre **multicausal**, en la actualidad resulta evidente “la incidencia que tiene en ella la percepción de la creciente desigualdad socioeconómica [...] al interior de los países, entre países y entre regiones globales del mundo. [...] Una motivación migratoria centrada en la búsqueda de mejor empleo comparativo como forma de concretar la aspiración a la prosperidad social y los beneficios de la riqueza o el desarrollo, [...] que está a la base cuando menos de los fenómenos migratorios que aparecen con carácter compulsivo, persistente, desesperado y problemático en la actualidad”¹⁰.

La migración internacional, de acuerdo con el mismo autor, es “una realidad que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y, en ese contexto [...] es una cuestión **intersectorial** que debe abordarse de forma coherente, amplia y equilibrada, integrando el desarrollo con la debida consideración a las dimensiones social, económica y ambiental y el respeto a los derechos”.

Sobre esta interrelación entre migración y desarrollo se ha referido también el ACNUR, sosteniendo que la globalización económica tiene una influencia directa en el aumento de las migraciones internacionales, siendo “una característica fundamental de la globalización [...] los flujos a gran escala de bienes y servicios,

¹⁰ JIMÉNEZ, Ricardo (2010). *Nuestra Patria debe ser el Universo: Propuestas para la Migración en una nueva Gobernanza Mundial en el Siglo XXI*. Septiembre 2010, pág. 29. Santiago, Chile: Foro por una nueva Gobernanza Mundial – FnGM. Disponible en: www.gobernanza-mundial.org El destacado es de la autora.

activos financieros, tecnología y personas a través de las fronteras internacionales.”¹¹

Por su parte, el Consenso de Montevideo reconoce “la importancia crucial de un entorno económico favorable, de paz y gobernabilidad en todos los niveles, para solucionar los problemas de la población y el desarrollo, [los que] están estrechamente vinculados con las realidades económicas, sociales y ambientales, y que para abordarlos se requiere fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales, regionales y subregionales y establecer acuerdos entre países, así como enfoques innovadores.”¹² Reconoce, asimismo, que la gobernabilidad para ser eficaz debe estar basada en “la rendición cuentas, en la participación amplia, en la transparencia y en la vigencia del estado de derecho, y que el fortalecimiento de los gobiernos nacionales y locales es clave para lograr los objetivos de desarrollo, paz y seguridad.”¹³

En el mismo sentido, la OIM asegura que “una gobernanza eficaz de la migración empieza a escala nacional [y] el objetivo principal de la gobernanza de la migración ha de ser facilitar la aplicación de políticas migratorias humanas y ordenadas en beneficio de todos”¹⁴ y para que

una gobernanza eficaz de la migración empieza a escala nacional.

Para establecer un enfoque nacional coherente, los Estados deben convenir en objetivos nacionales para sus políticas migratorias, además de establecer criterios acordados para la entrada y la residencia de quienes no son ciudadanos, que sean compatibles con el derecho internacional. Aunque el carácter preciso de esos objetivos y criterios será distinto –dependiendo, por ejemplo, de las particularidades, las necesidades y las circunstancias nacionales– según la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, debe incluir por lo menos las siguientes cuestiones:

- La función de la migración internacional en relación con el crecimiento económico y el desarrollo;
- La reunión de la familia, el asilo, la protección de los refugiados y el reasentamiento;
- La prevención de la migración irregular y la promoción de la migración regular;
- La integración, incluidos los derechos y las obligaciones de los migrantes, los ciudadanos y el Estado;
- La protección de los derechos de los migrantes.”¹⁵

¹¹ ACNUR (2006). *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, diciembre de 2006, pág. 12. Ginebra: ONU.

¹² CEPAL (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, principios generales*, pág. 6. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/51923/ConsensodeMontevideo.pdf>

¹³ *Ibid.*

¹⁴ OIM (2010) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*, pág. 92. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_SPANISH.pdf.

¹⁵ *Ibid.*

II. CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático es resultado directo de la acumulación de concentraciones de los denominados gases de efecto invernadero (GEI), como el dióxido de carbono (CO₂) y el metano, tras más de 200 años de procesos de industrialización y desarrollo humano basado en el uso de combustibles fósiles.¹⁶

Ello ha provocado un aumento de las temperaturas globales a niveles que pueden ser nocivos para la vida humana y de los ecosistemas.¹⁷ Un fenómeno conocido como calentamiento global, originado por el cambio climático, que la CMNUCC define como una "modificación en el clima atribuida directa o indirectamente a la actividad humana¹⁸ que altera la composición

de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables".¹⁹

Algo que confirmó recientemente en su Quinto Informe de Evaluación el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas (en adelante Panel Intergubernamental), dado a conocer en la ciudad Copenhague en noviembre de 2014, donde se verifica que "cada uno de los tres últimos decenios ha sido sucesivamente más cálido en la superficie de la tierra que cualquier decenio anterior desde 1850"²⁰ y que "es sumamente probable que la influencia humana haya sido la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX".²¹

Los efectos del cambio climático se extenderán por varios siglos, incluso aunque disminuyeran drásticamente las emisiones de CO₂.²² Una problemática que además crece exponencialmente, si se considera que el Panel Intergubernamental afirmó en el año 2000 que "dentro

¹⁶ Antes de la Revolución Industrial, la densidad de dióxido de carbono en la atmósfera (principal causa del calentamiento global) era de aproximadamente 280 partes por millón (ppm). Mientras que hoy en día ella se encuentra cerca de los 400 ppm, cifra que supera el rango de los últimos 650.000 años y se ubica muy por encima de los límites considerados razonables y de seguridad para la vida humana y de los ecosistemas. Con estos niveles de concentración de dióxido de carbono, señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre Desarrollo Humano 2008, la temperatura mundial podría aumentar en más de 5°, lo que sería crítico para los habitantes de diversas zonas del sur del planeta, en particular aquellas donde la escasez de recursos hídricos y los altos niveles de pobreza pueden no solo provocar desplazamiento forzado, sino también la muerte de gran número de personas, en particular, mujeres, ancianos y niños.

¹⁷ En 1990, el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC) concluyó -después de su primera reunión- que de seguir con el ritmo actual de emisiones de gases de efecto invernadero, cabría esperar un aumento de 0,3 °C por decenio durante el próximo siglo (mayor que el producido durante los últimos 10.000 años).

¹⁸ Las actividades humanas -principalmente, la quema de combustibles de origen fósil, los cambios en la utilización de las tierras y en la cubierta terrestre- están haciendo aumentar la concentración de gases de efecto invernadero, alterando los balances radiativos y calentando la atmósfera.

¹⁹ ONU (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, artículo 1, párrafo 2.

²⁰ Contribución del Grupo de trabajo I (ciencia física) al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Afirmaciones principales, enero de 2014, pág. 1. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_wg1_headlines_es.pdf.

²¹ *Ibid.*, pág. 2.

²² "Las emisiones de CO₂ acumuladas determinarán en gran medida el calentamiento medio global en superficie a finales del siglo XXI y posteriormente. La mayoría de los aspectos del cambio climático perdurarán durante muchos siglos, incluso aunque pararan las emisiones de CO₂, lo que supone una notable inexorabilidad del cambio climático durante varios siglos, debido a las emisiones de CO₂ pasadas, presentes y futuras". Contribución del Grupo de trabajo I (ciencia física) al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Afirmaciones principales, enero de 2014. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_wg1_headlines_es.pdf

de este nuevo siglo se espera que la población mundial crezca entre un 40 a un 100%, y que el crecimiento económico –con sus efectos inherentes en las emisiones– aumente de 10 a 20 veces.²³

Este calentamiento global, entre otras manifestaciones importantes, provoca sequías en extensas regiones del planeta, derretimiento de glaciares, aumento del nivel del mar, de las precipitaciones, tsunamis e inundación de zonas costeras bajas, además de situaciones meteorológicas extremas que se han incrementado en el último tiempo y que producen, como hemos venido advirtiendo, desplazamiento forzado masivo. Al respecto, el Grupo de trabajo I, encargado de recabar y analizar la evidencia científica para el Panel Intergubernamental, verificó en su contribución al referido informe que:

[...] Desde mediados del siglo XIX, el ritmo de la elevación del nivel del mar ha sido superior a la media de los dos milenios anteriores. [...] En los últimos dos decenios, los mantos de hielo de Groenlandia y la Antártida han ido perdiendo masa, los glaciares han continuado menguando en casi todo el mundo y el hielo del Ártico y el manto de nieve en primavera en el hemisferio norte han seguido reduciéndose en extensión. [...] Los océanos han absorbido alrededor del 30% del dióxido de carbono antropógeno emitido, provocando su acidificación.²⁴

En el mismo informe, dicho Grupo reconoce “la influencia [de la actividad humana] en el calentamiento de la atmósfera y el océano, en alteraciones en el ciclo global del agua, en reducciones de la cantidad de nieve y hielo, en la elevación media mundial del nivel del mar y

en cambios en algunos fenómenos climáticos extremos.”²⁵

Todas estas alteraciones al clima, originadas por el propio desarrollo humano, han impactado fuertemente en sus formas vida y puesto en riesgo su sobrevivencia en amplias zonas del planeta, ante el agotamiento del recurso hídrico, haciendo que millones de personas se vean obligadas a migrar, a escalas que comprometen la seguridad humana.

Cambio Climático y seguridad humana

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “a largo plazo, el cambio climático constituye una amenaza masiva para el desarrollo humano”,²⁶ los sistemas de subsistencia, la seguridad alimentaria y el acceso al agua de vastos sectores de la población,²⁷ representando un desafío adicional y prioritario para el logro de sociedades más justas y equitativas en los países menos desarrollados.

Al respecto, cabe destacar las proyecciones del Panel Intergubernamental sobre escasez hídrica en el mundo en las próximas décadas, sin duda uno de los factores que mayormente incide en el desplazamiento forzado, las que son en extremo preocupantes. Estimando dicho grupo de expertos que para el 2025 entre 2.9 a 3.3 mil millones de personas sufrirán severa escasez de agua, cifras que para el 2050 se elevarán de 3.4 a 5.6 millones, es decir casi el doble de personas afectadas en solo 25 años, en particular en países del África y Asia, además de diversas

²⁵ *Ibid.*

²⁶ PNUD (2008), *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_20072008_summary_spanish.pdf

²⁷ De acuerdo a datos del World Water Assessment Program (WWAP) casi la tercera parte de la población del mundo vive en regiones y países donde a cada persona le corresponde menos de 1,000 m³ por año.

²³ IPCC (2000). Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

²⁴ Contribución del Grupo de trabajo I (ciencia física) al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Afirmaciones principales, enero de 2014, pág. 1. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_wg1_headlines_es.pdf.

zonas cordilleranas debido al derretimiento de glaciares que constituyen el principal y en algunos casos único suministro de agua para el consumo humano y productivo.

A ello se debe sumar la especial vulnerabilidad que experimentan la población en situación de pobreza relativo o absoluta, como lo ha sostenido el mismo PNUD al señalar que los cerca dos mil millones de personas que al 2010 vivían en situación de extrema pobreza en el mundo, con menos de un dólar al día, constituyen la población más susceptible de ser afectada por el calentamiento global. Así como también los adultos mayores y los niños que padecen desnutrición infantil debido a las sequías y falta de alimento, cuya especial fragilidad los sitúa entre los grupos humanos que pueden encontrar con mayor frecuencia la muerte a causa de estas condiciones climáticas agravadas.²⁸

Por otra parte, en el actual contexto de globalización económica, “cada vez hay más zonas del mundo que se ven empujadas a establecer vínculos con la economía global, y en el proceso experimentan a menudo enormes

agitaciones sociales. Estas convulsiones con frecuencia producen emigraciones”.²⁹ Situaciones que se verifican también frente a la construcción de mega proyectos de desarrollo y extractivos, donde aumenta la protesta social debido a la contaminación que originan y los peligros de agotamiento de recursos esenciales para la subsistencia humana, obligando en muchos casos desplazamiento de población y en otros siendo reubicadas por la propia autoridad para dar viabilidad a los proyectos, produciéndose en todos los casos fuertes tensiones.

Este aumento de la conflictividad se anticipa también para zonas de afectación grave producto del cambio climático. Al respecto, en su reciente contribución al quinto informe del Panel Intergubernamental el Grupo de trabajo sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad sostuvo que “el cambio climático puede hacer que aumenten indirectamente los riesgos de conflictos violentos en la forma de guerra civil y violencia entre grupos al aumentar la intensidad de los motores que, según una amplia documentación, impulsan dichos conflictos, como son la pobreza y las crisis”.³⁰

Advirtiendo que estos “conflictos violentos a gran escala dañan los activos que facilitan la adaptación, entre ellos la infraestructura, las instituciones, los recursos naturales, el capital social y las oportunidades de obtener medios de subsistencia”.³¹

Afirma además que “se prevé que los impactos del cambio climático en la infraestructura esencial y la integridad territorial de muchos

²⁸ “El grupo del Panel Intergubernamental para el Cambio climático (IPCC) reportó el año 2010 que para el año 2020 entre 74 y 250 millones de personas serán afectadas por la escasez de alimentos en África como consecuencia del cambio climático, y más de 1 billón de personas en el Asia para el año 2050. [...] La degradación de la tierra, la desertificación, la erosión del suelo y la salinización, además de la escasez de agua, serán las causas de la disminución de la producción alimentaria. [...] Se prevé que la inseguridad alimentaria será más aguda en países pobres, en particular entre las mujeres indígenas y/o campesinas que viven de la agricultura de subsistencia. [...] La desnutrición como consecuencia de la escasez de alimentos, junto a la disminución de la calidad y cantidad del agua por razones de deterioro ambiental, son y serán condicionantes que contribuirán a la aparición o empeoramiento de la diarrea, una de las principales causas de mortalidad. El cambio abrupto del clima también influye en las enfermedades pulmonares y respiratorias. [...] Todas estas condiciones inuyen en la morbilidad y mortalidad, sobre todo entre los niños y niñas más pobres”. ALTAMIRANO, Teófilo (2014). Refugiados ambientales, cambio climático y migración forzada, febrero de 2014, págs. 52-53. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

²⁹ ACNUR (2006). *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, diciembre de 2006, pág. 12. Ginebra: ONU.

³⁰ Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Resumen Impactos, adaptación y vulnerabilidad, mayo 2014, pág. 20. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf.

³¹ *Ibid.*, pág. 8.

Estados influyen en las políticas de seguridad nacional³² en múltiples países y contextos. Asimismo que la crisis ambiental está originando diversos escenarios “que tienen potencial para hacer que aumente la rivalidad entre los Estados”, y que únicamente “con sólidas instituciones nacionales e intergubernamentales se puede mejorar la cooperación y gestionar muchas de esas rivalidades.”³³

Del mismo modo, es interesante atender en este sentido el planteamiento del PNUD cuando señala que: “la seguridad ciudadana se concibe como una condición necesaria para el desarrollo humano de las personas. Esta es valorada como un bien público, cuya provisión es responsabilidad principal del Estado. [...] La seguridad ciudadana va de la mano de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas.”³⁴

También lo sostenido por el Banco Mundial, entidad que planteó que “para hacer frente con eficacia al cambio climático no hay otro camino que la integración de las consideraciones relativas al desarrollo y el cambio climático. El problema del clima surge de la evolución paralela del crecimiento económico y las emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto un régimen eficaz deberá proporcionar incentivos para replantear las trayectorias de la industrialización y romper los vínculos que se han creado entre desarrollo y las emisiones de carbono.”³⁵ De lo contrario, la seguridad humana

seguirá amenazada producto de los efectos del cambio climático.

Justicia climática: “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”

Si bien todos los estados tienen responsabilidad frente al cambio climático, no todos deben contribuir de igual forma a resolver el problema. Como lo reconoce la propia Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante la Convención), “la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados,”³⁶ por lo que son estas naciones las que deben aportar con mayores recursos económicos y tecnológicos a las medidas tendientes a mitigar y fortalecer la adaptación al cambio climático.

De ahí que muchas voces hoy hablen de “justicia climática”, para referirse a la “deuda” ambiental que estas naciones mantienen con los países en vías de desarrollo, cuyos habitantes son quienes sufren con mayor intensidad los efectos del cambio climático pese a ser de las naciones que menos contribuyen al aumento de emisiones de GEI.³⁷ América Latina, por ejemplo, es responsable solo del 5% de las emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial y a la vez una de las regiones más vulnerables al cambio climático, es decir, que pese a ser mínimo su aporte al problema es una de las regiones que en mayor grado lo padece. Verificándose ya serios problemas de sequías, inundaciones, derretimiento de glaciares, aumento sostenido de las temperaturas, nuevas plagas agrícolas y enfermedades asociadas al cambio climático.³⁸

³² *Ibid.*, pág. 20.

³³ *Ibid.*

³⁴ PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, noviembre de 2013, pág. 8. Disponible en: www.latinamerica.undp.org

³⁵ BANCO MUNDIAL (2010). *Informe sobre el desarrollo mundial 2010. Desarrollo y cambio climático*, págs. 235 – 236. Colombia: BM, Mundi-Prensa, Mayor Ediciones. Disponible en: www.worldbank.org/wdr

³⁶ ONU (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático.

³⁷ Los países desarrollados son cerca del 20% de la población mundial, y han emitido el 75% de los GEI.

³⁸ Primer Informe Regional sobre Cambio Climático, noviembre 2010.

1. Principales instrumentos e instancias internacionales en materia de Cambio Climático

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

El 9 mayo de 1992, en la ciudad de Nueva York y con la adhesión de la mayoría de los Estados parte, se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la que entró en vigor el 21 de marzo de 1994. El objetivo último de la Convención, es lograr la “estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas para el sistema climático”.

Para ello la Convención establece el deber de los estados de desarrollar políticas nacionales y estrategias de mitigación, como mecanismo para poner en práctica las acciones que se lleven adelante por parte de la Conferencia de las Partes al enfrentar el calentamiento global y así alcanzar en el más breve plazo los compromisos propuestos. De este modo, la Convención establece que:

Cada una de esas Partes adoptará políticas nacionales y tomará las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático. Esas Partes podrán aplicar tales políticas y medidas conjuntamente con otras Partes y podrán ayudar a otras Partes a contribuir al objetivo de la Convención [...]. (Artículo 4, N°2, a).

[Debiendo] Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático. (Artículo 4, N°1, b).

Dicha Convención, asimismo, identifica de modo exhaustivo las condiciones geográficas o situacionales que hacen más vulnerables a algunos países a los efectos del cambio climático, con el propósito de determinar sobre estas zonas esfuerzos prioritarios de adaptación. Entre ellos se encuentran:

- a) Países insulares pequeños.
- b) Países con zonas costeras bajas.
- c) Países con zonas áridas y semiáridas, con cobertura forestal o expuestas al deterioro forestal.
- d) Países con zonas propensas a los desastres naturales.
- e) Países con zonas expuestas a la desertificación.
- f) Países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana.
- g) Países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los montañosos.
- h) Países cuyas economías dependen de la producción, procesamiento y exportación de combustibles fósiles o de energía intensiva.
- i) Países sin litoral y los países de tránsito.³⁹

Educar e informar acerca de los riesgos que implica para la seguridad humana el calentamiento global, es fundamental también para el logro de los objetivos de la Convención, siendo un deber de los estados implementar programas de formación en los distintos niveles y sensibilizar a la población respecto de los graves efectos del cambio climático. Al respecto, la Convención dispone:

Artículo 6: Educación, formación y sensibilización del público

Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:

³⁹ ONU (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 8.

a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:

i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;

ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;

iii) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; y

iv) La formación de personal científico, técnico y directivo;

b) Cooperarán, en el plano internacional, y, según proceda, por intermedio de organismos existentes, en las actividades siguientes, y las promoverán:

i) La preparación y el intercambio de material educativo y material destinado a sensibilizar al público sobre el cambio climático y sus efectos; y

ii) La elaboración y aplicación de programas de educación y formación, incluido el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar expertos en esta esfera, en particular para países en desarrollo.

Los estados deberán asimismo "estimular la participación más amplia posible en es[t]e proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales"⁴⁰ Participación que en el caso del desplazamiento es promovida también por la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de Naciones Unidas, instancia que en octubre

de 2013 destacó "la necesidad de profundizar en la interacción entre los gobiernos y la sociedad civil para encontrar respuestas a los desafíos y oportunidades que plantea la migración internacional"⁴¹, reconociendo "la contribución de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a la promoción del bienestar de los migrantes y su integración a las sociedades".⁴²

Conferencia de las Partes

La Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) es el órgano supremo de la Convención, esto es, su máxima autoridad con poder de decisión. En ella participan representantes de todos los estados que son parte de la Convención y su presidencia rota entre las cinco regiones reconocidas por las Naciones Unidas: África, Asia, América Latina y el Caribe, Europa central y oriental y Europa occidental y otros estados.

La COP se reúne todos los años -desde 1995- en la ciudad de Bonn, donde se encuentra la sede de su Secretaría, salvo cuando un estado parte se ofrece como anfitrión, lo que ocurre con regularidad. Su mandato es mantener los esfuerzos internacionales para buscar soluciones a los problemas del cambio climático y promover la aplicación eficaz de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia.

Entre sus tareas están el dar seguimiento a las obligaciones y los compromisos contraídos por las Partes en virtud de la Convención; examinar y aprobar los inventarios de emisiones y las comunicaciones periódicas presentados por los Estados; promover y facilitar el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por las Partes, tomando en consideración las diferentes circunstancias, responsabilidades y capacidades;

⁴⁰ ONU (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, art. 4, inciso i).

⁴¹ Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y el Desarrollo, sexagésimo octavo período de sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas, 01 de octubre de 2013, párr. 21.

⁴² *Ibid.*

analizar los nuevos descubrimientos científicos y la experiencia conseguida en la aplicación de las políticas relativas al cambio climático; evaluar el efecto acumulativo de las medidas adoptadas y los progresos alcanzados en el logro del objetivo último de la Convención.

Órganos Subsidiarios

La Convención cuenta con dos órganos asesores permanentes: el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OASACT) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE). Dichos órganos prestan asesoramiento técnico a la Conferencia y están abiertos a la participación de los distintos estados, pudiendo enviar especialistas para aportar al trabajo de estas instancias técnicas.

2. Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

Por iniciativa de la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en 1988 se creó el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) cuya función es analizar de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, toda la información científica, técnica y socioeconómica que resulte relevante para comprender los fundamentos científicos presentes en el riesgo que supone el cambio climático para la humanidad, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo.

Dicho Panel, compuesto por expertos de todo el mundo, es presidido en la actualidad por el hindú Rajendra Kumar Pachauri, Premio Nobel de la Paz en el año 2007 por su contribución a la lucha contra el cambio climático. Una de sus principales tareas es la elaboración de informes periódicos, informes especiales y documentos técnicos sobre los conocimientos existentes acerca del cambio climático, además de apoyar en la definición de metodologías relativas a los inventarios nacionales de GEI.

Para desarrollar esta labor y contribuir a la producción de dichos informes, el IPCC consta con tres Grupos de trabajo y un Equipo especial:

- El Grupo de trabajo I evalúa los aspectos científicos del sistema climático y el cambio climático.
- El Grupo de trabajo II evalúa la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales al cambio climático, las consecuencias negativas y positivas de dicho cambio y las posibilidades de adaptación al mismo.
- El Grupo de trabajo III evalúa las posibilidades de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y de atenuar los efectos del cambio climático.
- El Equipo especial sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero se encarga del Programa del IPCC sobre inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

El primero de los informes del IPCC se presentó en 1991, conteniendo opiniones de alrededor de 400 científicos de diversas nacionalidades. En él se entrega evidencia científica que permitió afirmar ya en ese entonces que el calentamiento global era una "amenaza real" para la vida humana, conminando a la comunidad internacional a hacer algo para evitarlo. Un año más tarde, las conclusiones del Grupo alentaron a los gobiernos a aprobar la Convención.

Desde entonces, los informes del Panel Intergubernamental se utilizan con frecuencia como base para las decisiones adoptadas por la Conferencia, y sus diagnósticos y análisis jugaron un rol fundamental en las negociaciones que dieron lugar al Protocolo de Kyoto.

Grupo especial sobre datos y escenarios en apoyo de los análisis de impacto y del clima

El Grupo especial sobre datos y escenarios en apoyo de los análisis de impacto y del clima (TGICA) facilita la distribución y la aplicación de los datos y escenarios relativos al cambio climático. El TGICA supervisa un Centro de distribución de datos (CDD) que proporciona información

sobre escenarios futuros del cambio climático, así como de las condiciones medioambientales y socioeconómicas que permitan dimensionar sus impactos en la población y el hábitat.

3. Protocolo de Kyoto

En 1997 los gobiernos acordaron incorporar un protocolo adicional a la Convención, conocido como Protocolo de Kyoto, primer instrumento que establece compromisos reducción de emisiones por parte de los estados, obligatorios en el caso de los países del Anexo I y voluntarios en el caso de los restantes.

El texto del Protocolo se adoptó durante la tercera reunión de la COP, celebrada en la ciudad de Kyoto en Japón, en diciembre de 1997, y entró en vigencia el 16 de febrero de 2005, una vez lograda la última ratificación necesaria por parte de Rusia.

Tras su adopción, se inició una nueva ronda de negociaciones para especificar las normas concretas que regirían la aplicación del

Protocolo, lo que se logró con los Acuerdos de Marrakech en el marco de la COP-7 el año 2001 y las enmiendas introducidas el 2006 durante en la COP realizada en Nairobi. Únicamente los estados Partes de la Convención que sean también Partes del Protocolo (es decir, que lo ratifiquen, acepten, aprueben o adhieran a él) se ven obligadas por los compromisos que este instrumento internacional establece.

Grupos especiales de trabajo

En la COP-11, realizada el 2005 en la ciudad de Montreal, se crea el Grupo de Trabajo Especial sobre los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I en el marco del Protocolo de Kyoto (GTE-PK), orientado a establecer acuerdos para los escenarios después de 2012, y el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP), encargado de trabajar en torno a la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante la cooperación entre estados.

III. MIGRACIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático se erige como una de las principales causas de desplazamiento ambiental forzado durante el presente siglo, siendo esperable el incremento de este fenómeno migratorio en el tiempo. Como sostuvo el Grupo de trabajo que resume los impactos, formas de adaptación y vulnerabilidad al cambio climático, “las proyecciones indican que el cambio climático a lo largo del siglo XXI hará que aumenten las personas desplazadas”,⁴³ en particular desde zonas rurales o aisladas, con la consiguiente presión demográfica sobre las ciudades.

Si bien no es fácil hacer estimaciones respecto de este tipo de movilidad humana, debido a su carácter complejo (multicausal y multidimensional) y a que no existen mediciones específicas o indicadores en los censos nacionales de población que establezcan la variable ambiental como factor detonante de la migración, distintos informes dan cuenta de esta tendencia al alza del desplazamiento involuntario derivado de afectaciones nocivas para la vida humana, producto de los cambios que se verifican en el clima y la degradación ambiental.

Así, mientras el 2001 el Informe Mundial sobre Desastres de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, daba cuenta de 25 millones de “refugiados medioambientales” a inicios de la década, el mediados de ella el Instituto del Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (2005) estimaba en 50 millones las personas que al final de la misma se habrían visto forzadas a migrar por causas vinculadas al cambio climático.

En cuanto a escenarios futuros, y aunque no hay acabado consenso en las cifras, estas parecen moverse entre los rangos anticipados en 1990 por el Panel Intergubernamental, grupo de expertos que fijó entre 150 a 250 millones el número de personas que podían ser afectadas por desplazamiento ambiental hacia el 2050. El Informe Stern: La Economía del Cambio Climático (2006),⁴⁴ por ejemplo, sitúa en 200 millones las personas desplazadas al 2050 por el calentamiento global, y un informe de Ayuda Cristiana (2007) advierte que estas podrían llegar a 250 millones. En tanto que un informe encomendado por la Organización Internacional para las Migraciones (2008), establece que “en cifras relativas, [...] en el 2050 el cambio climático habrá sido la causa del desplazamiento de una persona por cada 45 en el mundo”.⁴⁵

Por otra parte, el referido Grupo de trabajo advierte que “los riesgos de desplazamiento aumentan cuando las poblaciones que carecen de los recursos para realizar una migración planificada se ven sometidas a una mayor exposición a episodios meteorológicos extremos, tanto en las zonas rurales como urbanas, en especial en los países en desarrollo con bajos ingresos”.⁴⁶ Dicho organismo sostiene

⁴³ Contribución del Grupo de trabajo I (ciencia física) al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Afirmaciones principales, enero de 2014. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_wg1_headlines_es.pdf

⁴⁴ STERN, Nicholas (2006). Informe sobre la economía del cambio climático (Stern Review on the Economics of Climate Change) redactado por el economista Nicholas Stern por encargo del gobierno del Reino Unido y publicado el 30 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.catedracambioclimatico.uji.es/docs/informestern.pdf>

⁴⁵ BROWNE, Oli (2008). Migración y cambio climático, *Serie de Estudios sobre la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones*, N°31, página 12. Ginebra: OIM. Disponible en: http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/migracion_y_cambio_climatico_oim.pdf

⁴⁶ Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Resumen Impactos, adaptación y vulnerabilidad, mayo 2014, pág. 20. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: <http://www>

a su vez que la migración podría constituir una estrategia eficaz de adaptación al cambio climático, puesto que “la vulnerabilidad de esas poblaciones puede disminuir si aumentan sus posibilidades de movilidad”, y debido a que “los cambios en las pautas de migración pueden suponer respuestas tanto para los episodios meteorológicos extremos como para la variabilidad y el cambio del clima a largo plazo.”⁴⁷

¿Migrantes, refugiados o desplazados?

A continuación reflexionaremos acerca de las distintas denominaciones que se han utilizado para referirse a las personas que se ven obligadas a movilizarse producto de los impactos del cambio climático en el medio ambiente (migrantes, refugiados o desplazados forzados climáticos), así como lo dispuesto en los tratados internacionales que en cada caso se han adoptado para resguardar sus derechos fundamentales, ello a fin de establecer cuál de estas denominaciones define de mejor modo las características y contextos presentes en este tipo de movilidad y de esta forma otorgar una mayor protección a las víctimas.

Asimismo, analizaremos algunos lineamientos generales y principios que debieran orientar un instrumento específico para proteger los derechos de los desplazados ambientales, además de proponer cuál es a nuestro juicio la instancia internacional de la cuál este debería emanar.

Migrantes

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, principal instrumento en materia de migración, entró en vigor el 01 de julio de 2003, tras haber sido ratificado por un mínimo de 20 países en marzo de ese mismo año. En su artículo 2, N°1,

ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf

⁴⁷ *Ibid.*

define al trabajador migratorio como aquella “persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Identificando, entre otras empleabilidades que responden a dicha condición, al trabajador fronterizo, de temporada, a los itinerantes, a los marinos y a los vinculados a un proyecto concreto o que trabajan por cuenta propia.

Como es posible apreciar, el enfoque dado por la Convención a la figura del migrante centra su atención y los motivos de la movilidad en la dimensión del trabajo, sin que exista referencia alguna a las causas ambientales de la migración, ni a su carácter forzado, o que orienten una perspectiva en ese sentido. Esta definición es complementada por la Organización Internacional para las Migraciones, que como señalamos en capítulo precedente la caracteriza como “todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas, que incluye migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos”, lo que abre puertas a considerar una diversidad de situaciones que pueden originar desplazamiento humano (“fuera cual fuere [...] sus causas”) y a que este puede presentar distintas magnitudes (tamaño y composición), entre los que sin duda se encuentran los éxodos masivos producto del cambio climáticos.

Es interesante también que la OIM incluya expresamente a las “personas desplazadas” en su definición, pues con ello avanza a reconocer el carácter no voluntario que tiene la migración en distintos contextos, y además la figura del “migrante económico”, aunque el foco se centre en la globalización de los mercados, sin mencionar los impactos que provocan en el medio ambiente los modelos de desarrollo acelerados implementados por distintos estados.

De este modo, la denominación que del migrante hace la referida Convención –y sus alcances en el derecho internacional– no parecen ser los más apropiados a la hora de identificar a este nuevo sujeto de derechos; por ser un

término que refiere de forma genérica a un tipo de comportamiento humano (movimiento de población) que, no obstante apelar a la globalización económica como motor de la movilidad, no refleja las causas estructurales que provocan este desplazamiento (los modelos de crecimiento económico acelerado y desarrollo basado en el extractivismo), ni la particular condición de vulnerabilidad y de ayuda humanitaria urgente que requieren los desplazados ambientales.

Refugiados

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, fue adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de Naciones Unidas, entró en vigor el 22 de abril de 1954. Dicha Convención, en su artículo 1, N° 2, define como refugiado a toda persona que:

[Debido a] fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Si bien dicha definición comprende a quienes por “temores fundados” de daño a su integridad física abandonan su territorio de origen y por tanto su condición se asemeja a la de los desplazados ambientales, al igual que en el caso de la Convención sobre derechos de los migrantes ella no considera la variable ambiental ni menciona las causas estructurales de este tipo de desplazamiento. Siendo los únicos motivos que reconoce para tomar una decisión en este sentido son la persecución política y por razones de discriminación, esto en estrecha vinculación a las disposiciones del Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), cuyos derechos son la base de un Estado democrático.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en su informe de 2006 sobre “La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio”, da cuenta de una disminución de la población global de refugiados bajo su amparo de casi 18 millones en 1992 a algo más de 9 millones en 2004, esto debido al descenso en el número de conflictos armados y a diversas repatriaciones a gran escala. No obstante advierte sobre la difícil situación que experimentan otras formas de desplazamiento que comienzan a incrementar de manera exponencial, y que también requieren en muchos casos de ayuda humanitaria, “entre ellas [...] los desplazados a causa de catástrofes naturales, degradación medioambiental y proyectos de desarrollo.”⁴⁸

Esta categorización de ACNUR es una contribución sustancial a la visibilidad de la realidad que afecta a las personas que se desplazan por motivos vinculados a afectaciones al medio ambiente, así como a la necesidad de asistencia urgente que tienen las personas afectadas por estos desplazamientos y que las diferencia de otras migraciones programadas, dado el carácter de la entidad que emite estos planteamientos.

Asimismo apunta a identificar elementos estructurales de esta problemática, como la degradación ambiental producto de los cambios en el clima y la influencia que tienen los proyectos de inversión en la pérdida de calidad de vida y de los modos de subsistencia de las comunidades locales. En el mismo documento, se diferencia a su vez entre las causas de carácter natural (catástrofes naturales) de aquellas generadas por el hombre (antropogénicas), como es en este último caso la actividad humana

⁴⁸ ACNUR (2006). *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, diciembre de 2006, pág. 9. Ginebra: ONU.

y su aporte al aumento de las emisiones de GEI que producen el calentamiento global.

Esta definición, por tanto, complementada con los aportes de ACNUR, resulta ser más apropiada que la referencia a la sola condición de migrante para resguardar los derechos de los desplazados ambientales. Sin embargo, a pesar de que la propia oficina del ACNUR ve como un problema importante la inexistencia de la figura del “Refugiado Ambiental” en el ámbito jurídico internacional, dicho organismo señala –así como también la Organización Internacional para las Migraciones– que términos como “refugiados climáticos” o “refugiados ambientales” no tienen base legal en las normativas de refugio internacionales,⁴⁹ lo que en la práctica no permite hacer exigibles los derechos de la Convención en casos de desplazamiento ambiental. Señalando, además, que estos términos deberían ser evitados con el fin de no poner en duda o debilitar el régimen legal internacional para la protección de los refugiados.

Con todo, es interesante analizar ejemplos de su extensión a otras realidades, como el cruce que ensayó el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, al construir el concepto de “Refugiados del Hambre” para alertar sobre los riesgos de la pobreza y la falta de alimentos para la vida humana.

En muchas regiones del mundo, especialmente en África, las hambrunas, la miseria y el hambre crónica obligan a las personas a dejar sus hogares, tierras e incluso países [...]. Sin embargo, la comunidad internacional no considera el hambre ni las violaciones al derecho a la alimentación un motivo válido o una causa jurídica suficiente para que las personas huyan de sus países y para que reciban protección. Hoy en día la mayoría de los gobiernos tratan a las personas que cruzan su frontera sin permiso como delincuentes,

⁴⁹ *Ibid*, pág. 12.

incluso si están huyendo de las consecuencias del hambre que amenazan su vida y las graves violaciones de su derecho humano a la alimentación.⁵⁰

Desplazamiento interno

Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de Naciones Unidas (1998), que rigen la movilidad al interior de un Estado, es una compilación que reúne normas jurídicas existentes en el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

Dichos Principios fueron redactados por el representante del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng, junto a un equipo de expertos en derecho internacional, y luego presentados al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 54° periodo de sesiones. En total, son 30 principios que abarcan de forma exhaustiva las distintas fases del desplazamiento interno: protección de los desplazados, asistencia, regreso y reinserción. De acuerdo a estos lineamientos internacionales, desplazados son:

[Aquellas] personas o grupos de personas que han sido forzados u obligados a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, o a abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que aún no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente entre Estados o que lo hacen a fin de evitar los efectos de todo ello.⁵¹

Aunque el acento de los Principios Rectores está en los movimientos de población dentro de un

⁵⁰ ZIEGLER, Jean. *El derecho a la alimentación*, 22 de agosto de 2007, Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, New York.

⁵¹ ONU (1998). Principios Rectores aplicados al Desplazamiento Interno, Introducción: alcance y finalidad (Anexo), párr. 2.

Estado (“que aún no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente”), reconoce la posibilidad de que los desplazados traspasen su frontera si persisten los riesgos para la integridad de las personas (“lo hacen a fin de evitar los efectos de todo ello”). Más aún, reconoce a los desplazados internos el derecho a “abandonar su país”,⁵² a “solicitar asilo en otro país”,⁵³ y a “recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro”.⁵⁴

Por otra parte, en la presentación que introduce los Principios Rectores se reconoce la especial vulnerabilidad de los desplazados y las implicancias sociales de esta movilidad forzada, certificando que:

“Los desplazamientos, consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas, cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia”.

Es evidente que entre todos los instrumentos internacionales revisados, el que resulta más pertinente a los efectos de este trabajo es la definición entregada por los Principios Rectores, siendo el única que incorpora de forma expresa la dimensión ambiental entre las causas que originan estos procesos migratorios forzados, sea ello producto de “desastres naturales” o en contextos “causados por el hombre”, como es el caso del calentamiento global debido a la acumulación de GEI en la atmósfera.

La principal –y fundamental– dificultad está en que estos Principios Rectores no son jurídicamente vinculantes, sino orientadores de las políticas a implementar por los estados, lo que restringe su exigibilidad. Por lo tanto una adecuada protección de los derechos de quienes se desplazan por causas ambientales o climáticas, pasa por la formulación de un instrumento internacional específico, que les permita accionar respecto de los derechos en él establecidos y recibir protección y asistencia humanitaria en caso de requerirlas. Dicho instrumento, bajo la figura de “desplazados ambientales”, debiera utilizar como marco orientador e incorporar las disposiciones de los Principios Rectores, así como considerar la metodología utilizada para establecerlos, reuniendo todos aquellos estándares internacionales de derechos humanos aplicables a este fenómeno multicausal y multidimensional.

⁵² *Ibid.*, principio 15, letra b).

⁵³ *Ibid.*, principio 15, letra c).

⁵⁴ *Ibid.*, principio 15, letra d).

IV. DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL Y DERECHOS HUMANOS

El cambio climático representa una amenaza para los derechos humanos de millones de personas que deciden, a pesar de los riesgos y dificultades, permanecer en zonas afectadas o que se ven forzadas a desplazarse por la degradación ambiental de sus territorios, en particular su derecho humano a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; a la vida y a la integridad física y psíquica (PDGP); y a que les sean garantizados los derechos económicos, sociales y culturales (PDESC) a aquellos que sufren de modo directo y de forma más intensa los efectos del calentamiento global, en especial su derecho a la alimentación, la vivienda, la salud y la educación.

Como refuerza el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM al referirse a las migraciones en tiempos de crisis, al insistir en la necesidad de "Proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio;"⁵⁵

Sin embargo, y no obstante ser el desplazamiento ambiental una realidad constatada, creciente, que fragiliza el entorno social y aumenta la vulnerabilidad de las víctimas a violaciones a sus derechos fundamentales, no existe un instrumento internacional de derechos humanos específico que vele expresamente por los derechos de los desplazados ambientales, una situación en extremo alarmante si se considera que el calentamiento global producto del cambio climático podría ser el principal problema del siglo XXI y la migración forzada su consecuencia más grave.

Dentro de las propuestas que hasta ahora se han planteado como posible marco jurídico internacional para la protección de los desplazados ambientales, la que reviste mayor interés es la que formularon un conjunto de organizaciones ambientales y de derechos humanos en el marco de la Conferencia de las Partes realizada en Cancún (COP-16), México, el año 2010, que promueve establecer un protocolo adicional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Este protocolo sobre desplazamiento ambiental forzado junto con hacer resguardo de derechos y protección de los desplazados ambientales, debería establecer mecanismos de mitigación y medidas a ser adoptadas por los Estados parte. Lo anterior, al igual que en caso del Protocolo de Kyoto, bajo el principio de realidades comunes pero diferenciadas, pues si bien todos estamos expuestos al cambio climático, no todos padecemos con la misma intensidad sus efectos, ni somos igualmente responsables.

A continuación, revisaremos algunos principios generales y lineamientos que pueden orientar el protocolo adicional que se postula, retomando algunas de las reflexiones que se vienen desarrollando a lo largo de este trabajo.

⁵⁵ OIM (2012). Proteger a los migrantes en tiempos de crisis: respuestas inmediatas y estrategias sostenibles. Disponible en: <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/idm/workshops/protecting-migrants-during-times-of-crisis-2012/Chairs-Summary-ES.pdf>

1. Protocolo para la protección de los derechos de los desplazados ambientales

Marco basado en los Derechos Humanos

El Protocolo que se propone, así como toda legislación y política migratoria de los estados de origen, tránsito y destino de movilidad humana, debe ser integral y tener como marco los tratados internacionales de derechos humanos y del derecho internacional aplicables a esta materia. Entre ellos, podemos destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, la Convención Internacional sobre Toda Forma de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, el Convenio 169 y otros mecanismos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) atinentes, entre otros.

Principios generales para este protocolo se pueden extraer de la propia Convención Marco sobre Cambio Climático, como que todos los estados tienen la responsabilidad jurídica de evitar daños al sistema climático; que tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales, pero sin causar daños al ambiente de otros estados; que todas las naciones tienen responsabilidad frente al calentamiento global, pero no todas las naciones deberán contribuir de igual forma a resolver el problema; que la falta de certidumbre científica no es motivo para no actuar; y que todo país tiene derecho al desarrollo sostenible.

Dicho protocolo, además, debería reconocer expresamente al desplazado ambiental su

condición de "víctima" de la degradación ambiental y de los efectos derivados del cambio climático, siendo muchas veces obligados a migrar para huir de estos fenómenos extremos; que el desplazamiento aumenta la vulnerabilidad de los derechos humanos de quienes se desplazan forzosamente; que éstos deben ser protegidos durante todo el proceso migratorio, incluido el retorno en los casos que esto fuera posible; y que cuando la integridad física y la sobrevivencia de las personas se encuentran amenazadas, estas tienen el derecho a solicitar asilo y a cruzar una frontera nacional en busca de protección.

En cuanto a las normas específicas que debiera contener el protocolo, la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (en adelante la Declaración) puede ser un instrumento ordenador. En particular su artículo 13, que garantiza a las personas el "derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado"⁵⁶, así como "a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país".⁵⁷

De interés son también los principios de no discriminación contenidos en su artículo 2, donde se establece el derecho a gozar "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición", de todos los derechos y libertades proclamados en su texto. Así como de protección integral de los derechos humanos, que inspira a su artículo 28, donde se consagra el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades que esta proclama se hagan plenamente efectivos.

Igualmente relevante es su artículo 25, que Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su

⁵⁶ ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, art. 13, N°1.

⁵⁷ *Ibid.*, art. 13, N°2.

familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez **u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad**.⁵⁸

Se debe destacar, por último, otro importante conjunto de derechos de la Declaración que son relevantes de ser considerados al momento establecer los derechos que el protocolo debe garantizar a los desplazados ambientales, tales como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal (artículo 3); a no ser sometido a formas esclavitud o trata (artículo 4); así como a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5); a tener un recurso efectivo en los tribunales nacionales frente a actos que violen sus derechos fundamentales (artículo 8); a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (artículo 9); a la presunción de inocencia (artículo 11); a una nacionalidad (artículo 15); a la propiedad, individual y colectiva (artículo 17, 1); a la libertad de opinión y de expresión (artículo 19); a la seguridad social y a los DESC (artículo 22); al trabajo y una remuneración equitativa (artículo 23); y a la educación (artículo 26).

Directrices FIDH

Orientadoras para el futuro protocolo son también las directrices sobre derechos humanos y migración elaboradas por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), dadas a conocer con ocasión del IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, realizado el 2010 en Puerto Vallarta, México. En ellas la FIDH entrega lineamientos e identifica derechos específicos que deben ser garantizados a los desplazados en todas las fases del viaje migratorio. Entre estos lineamientos, destacan los siguientes:

- El estatus de migrante irregular nunca debe ser considerado un delito: Los Estados deberían facilitar la regularización del estatus legal y la posibilidad de solicitar la ciudadanía para todos los migrantes, independientemente de su estatus legal. Los Estados deberían eliminar obstáculos y facilitar las oportunidades para que los solicitantes de asilo puedan hacerlo. El principio de no devolución es absoluto y debe ser respetado en todos los casos.
- Las expulsiones colectivas están estrictamente prohibidas. El derecho a la protección de la vida familiar implica que los Estados no deben impedir la reunificación de las familias.
- En lo que se refiere a los fallos judiciales y las decisiones administrativas, todos los migrantes tienen el derecho a recibir asesoramiento y representación legal, a la interpretación y a la apelación.
- Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para combatir la xenofobia y los estereotipos, a todos los niveles. La incitación al odio racial, incluso por parte de representantes estatales, debe ser duramente sancionada. Los organismos internacionales deben condenar enérgicamente y tomar medidas para sancionar las políticas nacionales que contribuyan o incluso incentiven la xenofobia y la estigmatización de los migrantes.
- La formulación de políticas migratorias debería separarse estrictamente de las consideraciones relativas a la lucha antiterrorista y a la seguridad nacional.
- Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los migrantes de la explotación y los abusos, en todas las fases de su viaje migratorio, incluidos aquellos cometidos por empleadores, agentes de empleo y representantes estatales.⁵⁹

⁵⁸ El destacado es de la autora.

⁵⁹ Directrices dadas a conocer por la FIDH con ocasión del IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo realizado en Puerto Vallarta, México, del 8 al 11 de noviembre de 2010.

Entre los derechos específicos y prioritarios que la FIDH indica se deben resguardar a los migrantes, independientemente de su estatus migratorio y motivos del desplazamiento, son los derechos:

- a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, a no ser sometidos a arrestos o detenciones arbitrarias, y a buscar y disfrutar del asilo frente a la persecución;
- a la no discriminación;
- a la protección frente a los abusos y la explotación, a la protección frente al trabajo forzado y a no ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- a un juicio justo y a la reparación legal;
- a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación y a unas condiciones laborales justas y favorables; a la protección de la vida familiar;
- a abandonar cualquier país, incluido el propio, y a volver al país de origen.

2. Derechos humanos de los Pueblos Indígenas

La especial relación de los pueblos indígenas con la tierra,⁶⁰ así como la dependencia productiva

⁶⁰ ONU (1948), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 25: "Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras". OIT (1989), Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 13: "1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los

que en muchos casos éstos tienen de los recursos naturales existentes en sus territorios para garantizar su subsistencia, hacen que sea una población en extremo vulnerable a los efectos del cambio climático y la desertificación.

No obstante, el derecho internacional de los derechos humanos y en particular las normas específicas que le son aplicables, otorgan a estos pueblos un conjunto de derechos (individuales y colectivos) cuya exigibilidad resulta relevante para hacer frente a los contextos de cambio climático y a los procesos de globalización económica y desarrollo que se vienen analizando, incluidos los proyectos extractivos y productivos que se emplazan cada vez con mayor frecuencia en sus tierras y territorios de uso ancestral, afectando su sustentabilidad y forzándoles a migrar cuando las condiciones para la sobrevivencia se ven agotadas. Estos estándares, sin lugar a dudas, deben ser considerados en el protocolo adicional que se conciba para proteger los derechos de los desplazados ambientales.

Los principales instrumentos internacionales referidos a los derechos de los pueblos indígenas, son el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante Convenio 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (en adelante la Declaración).

Existen a su vez otros instrumentos que, sin nombrar a las poblaciones indígenas, son o podrían ser aplicables a la defensa y garantía de sus derechos fundamentales. En el ámbito de Naciones Unidas son particularmente relevantes para los derechos de estos pueblos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial y los informes de la Relatoría Especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas.

pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".

Del mismo modo, son de importancia también los planteamientos de los órganos de control de la OIT y la interpretación que éstos realizan del Convenio 169. Así como también la revisión de denuncias ante el sistema de protección de derechos humanos de la OEA y la jurisprudencia de su Corte Interamericana en casos referidos a derechos de pueblos indígenas.

Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada el 13 de septiembre de 2007 en la ciudad de Nueva York, durante el 61° periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Un total de 143 países votaron a favor, cuatro de en contra (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda) y 11 se abstuvieron (Azerbaiyán, Bangladés, Bhutan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Rusia, Samoa y Ucrania), mientras que 34 estados no estuvieron presentes en la votación.

En su texto introductorio, la Declaración reconoce y reafirma “que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos”.

Asimismo, reconoce el derecho de estos pueblos a la libre determinación y en virtud de este “[...] a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural” (artículo 3), y a no ser desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios, determinando para ello que “no se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso” (artículo 10).

Tienen derecho también “a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo” (artículo 23); “a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo” (artículo 20, N°1); y en caso de ser “desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa” (artículo 20, N°2).

De vital importancia es a su vez el derecho que les otorga este tratado internacional a “poseer, utilizar, desarrollar y controlar [...] las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido” (artículo 26, N°1 y N°2), para lo cual “Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate” (artículo 26, N°1).

En relación a sus derechos territoriales, se debe destacar a su vez que este tratado internacional garantiza a los pueblos indígenas su derecho “a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos” (artículo 29, N°1), ante lo cual los estados deberán “establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación” (artículo 29, N°1). Igualmente, a los estados deberán “adoptar medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado” (artículo 29, N°2) y, en los casos en que fuera necesario, a “que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos” (artículo 29, N°3).

A este respecto, la Declaración establece además que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades

y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos" (artículo 32, N°1). A fin de garantizar este derecho, "los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo" (artículo 32, N°2) y "proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual" (artículo 32, N°3).

Finalmente, cabe destacar su derecho "a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos" (artículo 18). Debiendo los estados también en estas circunstancias celebrar consultas y cooperar "de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado" (artículo 19).

Convenio 169 de la OIT

El 27 de junio de 1989 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. A la fecha, ha sido ratificados por 22 estados en todo el mundo, 15 de ellos en América Latina, verificándose en este continente importantes progresos en materia legislativa y jurisprudencial en aplicación de sus disposiciones.

En tanto instrumento concebido para prevenir la discriminación de estos pueblos, tiene la

calidad de tratado internacional de derechos humanos.⁶¹ El alcance de este Convenio, no solo considera sus normas sustantivas, sino también la interpretación que de ellas hacen los órganos de control de la OIT, como con la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CANC), algunas de las cuales analizaremos en este acápite.

A 25 años de la aprobación del Convenio 169, la implementación de los derechos que este instrumento internacional consagra a los pueblos indígenas, en particular su derecho a la consulta, a la participación y a definir sus prioridades en materia de desarrollo, así como su derecho a la tierra, territorios y recursos naturales en ellos existentes, siguen constituyendo un desafío para los estados. Una situación que urge revertir, a fin de garantizar el pleno goce de derechos por parte de estos pueblos, asegurar su sobrevivencia, la protección de sus tierras, su patrimonio cultural⁶² y sus conocimientos tradicionales.

⁶¹ AYLWIN, José; Meza-Lopehandía, Matías; Silva, Hernando; Yáñez, Nancy (2014). El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: Antecedentes en el sistema jurídico chileno, internacional y comparado. Santiago, Chile: Observatorio Ciudadano. En proceso de impresión, pág. 19.

⁶² Al respecto, cabe destacar la especial protección que brinda la Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas al patrimonio cultural de estos pueblos, que viene a fortalecer las disposiciones del Convenio 169 en la materia, estableciendo la Declaración en su artículo 31, N°1 que: "Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencia, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

Derecho a la consulta

La consulta es un mecanismo fundamental para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en las materias que les atañen directamente, que garantizan tanto el Convenio 169 como la Declaración sobre derechos de los pueblos indígenas.

En términos generales, el Convenio 169 establece el deber de los estados de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados (principio de buena fe)⁶³ y a través de sus instituciones representativas (principio de representatividad).⁶⁴ Dicha consulta debe ser adecuada y accesible, de forma previa y durante todas y cada una de las etapas de adopción de la materia consultada, y debe orientarse a la obtención del consentimiento de los pueblos afectados. La obligación de consulta corresponde al Estado y no a terceros particulares, por lo son los órganos estatales los encargados de instrumentalizar el proceso de consulta.

⁶³ Respecto del principio de buena fe, los órganos de control de la OIT han señalado que ello deber hacerse “respetando los intereses, valores y necesidades de la otra parte. **El proceso de consulta debe ser específico a cada circunstancia y a las características especiales de un determinado grupo o comunidad.** De tal manera que, por ejemplo, una reunión con ancianos de una aldea mantenida sin interpretación en una lengua que no les sea familiar, como puede resultar el idioma oficial del país (inglés, español, entre otros), no puede considerarse como una verdadera consulta”. OIT (2003). *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un Manual* (2007, segunda edición), pág. 16. Ginebra: ONU. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100764.pdf. El destacado es de la autora.

⁶⁴ Respecto del principio de representatividad, los órganos de control de la OIT han señalado que este es “es un componente esencial de la obligación de consulta”. [...] Pudiera ser difícil en muchas circunstancias determinar quién representa a una comunidad en particular. Sin embargo, si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio. *Ibid.*

A lo largo del Convenio 169 diversos artículos establecen el deber de consulta indígena en las materias específicas que norman, en particular en los artículos 6 y 7 donde ella se define, los que a juicio de la OIT constituyen disposiciones centrales sobre las cuales “reposa la aplicación de las demás disposiciones (del Convenio)”⁶⁵

Este deber de consulta se encuentra establecido en el artículo 6 del Convenio, en los siguientes términos:

[...] los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.” (Artículo 6, N° 1, a).

Respecto de estos “procedimientos apropiados”, es relevante revisar lo sostenido por órganos de control de la OIT:

La forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta tienen que permitir la plena expresión –con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteada– de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso, y para que estas consultas se lleven a cabo de una manera que resulte aceptable para todas las partes.

Dicha consulta debe ser de buena fe y en el marco de un proceso con miras a llegar a acuerdo o lograr el consentimiento de estos pueblos. Disponiendo el Convenio que:

⁶⁵ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 76ª reunión, 2005. Observación Guatemala (párrafo 6), En OIT (2003), *Un Manual* (2009, tercera edición), pág. 59. Citado por José Aylwin, en *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: Antecedentes en el sistema jurídico chileno, internacional y comparado*, Observatorio Ciudadano, pág. 5.

Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuesta. (Artículo 6, N° 2).

En este caso es de interés también analizar lo sostenido por órganos de control de la OIT respecto de la “buena fe” y a las “maneras apropiadas a las circunstancias”:

Las consultas deben tener lugar en un clima de confianza mutua. En general, es necesario que los gobiernos reconozcan los organismos de representación y procuren llegar a un acuerdo, lleven adelante negociaciones genuinas y constructivas, eviten demoras injustificadas, cumplan con los acuerdos pactados y los implementen de buena fe. Por otra parte, los gobiernos deben garantizar que los pueblos indígenas cuenten con toda la información relevante y puedan comprenderla en su totalidad. Debe otorgarse tiempo suficiente a los pueblos indígenas para que organicen sus propios procesos de toma de decisiones y participen de manera eficaz en las decisiones tomadas de forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales.⁶⁶

Además del derecho a ser consultados frente a la adopción de medidas legislativas y/o administrativas susceptibles de afectarles directamente, el Convenio 169 ha impuesto a los estados el deber de consultar a los pueblos indígenas antes de emprender cualquier actividad de exploración o explotación de minerales y/u otros recursos naturales que se encuentren en sus territorios ancestrales y frente a la de enajenación de sus tierras.⁶⁷ En cuanto a lo primero, el Convenio dispone que:

⁶⁶ *Ibid.*, pág. 62.

⁶⁷ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 17: “1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos. 2. Deberá consultarse a los pueblos

Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.⁶⁸

El artículo 7, por su parte, que establece las bases jurídicas del derecho a la autonomía, señala que:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de

interesados **siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.**

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos”. El destacado es de la autora.

⁶⁸ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 15, N°1 y N°2.

controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.⁶⁹

En esta misma línea, dicho artículo dispone que “dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”,⁷⁰ y que “los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.⁷¹

Finalmente, cabe destacar que el Convenio 169 alienta a su vez a los gobiernos a realizar estudios respecto de los impactos sociales, culturales y sobre las prácticas espirituales y el medio ambiente derivadas de las actividades de desarrollo, que puedan afectar a los pueblos indígenas, cuyas conclusiones debe ser criterios orientadores y fundamentales para la ejecución de las actividades previstas.

Los gobiernos deben velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. **Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.**⁷²

Consentimiento previo, libre e informado

El consentimiento previo, libre e informado es un estándar vinculante exigido por el Convenio 169 para ciertos casos específicos en que procede la consulta a pueblos indígenas sobre materias

⁶⁹ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 7, N°1.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 7, N°4.

⁷² El destacado es de la autora.

de su interés o que les afecten directamente. Por ejemplo, cuando se implementen medidas para su protección o de sus bienes, trabajo, cultura y medio ambiente, las que no pueden serles impuestas, no obstante busquen la sobrevivencia de estos pueblos y de este modo sus posibilidades de mantener, desarrollar y traspasar su cultura a las próximas generaciones. Al respecto el Convenio 169 dispone que:

Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Tales medidas especiales **no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente** por los pueblos interesados.

El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.⁷³

Del mismo modo, el Convenio establece que los estados estarán obligados a obtener el consentimiento de estos pueblos ante circunstancias de desplazamiento forzoso, sin indicarnitampocolimitarlascausasquepudieron haber originado dicho desplazamiento. En particular, establece se debe alcanzar acuerdo y consentimiento sobre su traslado o reubicación y respecto del derecho que tienen a regresar a sus tierras, lo cual analizaremos a continuación.

Desplazamiento y reubicación de población indígena

Particularmente importante a los efectos del presente trabajo, es el derecho que les otorga el Convenio 169 a estos pueblos para que se obtenga su consentimiento (en forma previa, libre e informada), en caso de traslado

⁷³ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 4, N°1, N°12 y N°13. El destacado es de la autora.

o desplazamiento de población indígena. Señalando el Convenio, en forma expresa y categórica, que los pueblos indígenas “no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan” (artículo 16, N° 1) y que, en aquellas circunstancias en que el traslado sea inevitable, se deberán adoptar las siguientes medidas:

Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.⁷⁴

Los órganos de control de la OIT han determinado el alcance de la expresión “consentimiento dado libremente y con conocimiento de causa”, indicando que ello implica que los pueblos indígenas deben **comprender cabalmente** el sentido y las consecuencias del desplazamiento sobre el cual han de manifestar su **acuerdo y aceptación**,⁷⁵ y estableciendo directrices⁷⁶ para

⁷⁴ OIT, 1989. Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 16, N°2.

⁷⁵ OIT (2003), *Un manual* (2007, segunda edición), pág. 44. El destacado es de la autora.

⁷⁶ Dichas directrices, son las siguientes: “Posible **encuesta pública**, se refiere a la exigencia de un “procedimiento adecuado”, que puede consistir en una audiencia o investigación pública u otra pertinente a las circunstancias del caso; **Derecho de regresar**, el Convenio reconoce el derecho de los pueblos a regresar a sus territorios una vez que cesen las causas que determinaron la reubicación, tales como guerras o catástrofes naturales; **Reasentamiento y rehabilitación**, aplicable en el caso que se haga imposible el regreso a las tierras de origen, por ejemplo, cuando estas han sido inundadas, en cuyo caso debe haber un plan de reasentamiento y al mismo tiempo de rehabilitación de pueblos desplazados; **Tierras de calidad equivalente**, en caso de reubicación y, a fin de garantizar la certeza jurídica de su dominio, se exige que el título de dichas tierras sea igual o mejor que el que ostentaban respecto a las tierras pérdidas.

aquellos casos en que el reasentamiento sea ineludible.

El Convenio 169 garantiza además a estos pueblos su derecho a retornar cuando las condiciones que motivaron el desplazamiento hubieran cesado. Si esto no hubiera ocurrido o no fuera posible su retorno, deberán recibir tierras de igual o mayor valor a las que dejaron de modo forzoso. Así, el Convenio establece que:

Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.⁷⁷

Asimismo, les otorga a estos pueblos el derecho a reparación por todos los daños sufridos a consecuencia de su traslado forzado, dictaminando el Convenio en este sentido que “deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o

Se establece, sin embargo, que en caso de que los pueblos interesados lo deseen podrán aceptar otras formas de pago en compensación; **Indemnización**, implica la reparación íntegra de los daños sufridos como consecuencia de la reubicación”. OIT (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*, pág. 45. Ginebra: ONU. Disponible en: www.indigenas.oit.or.cr/conten.htm. El destacado es de la autora.

⁷⁷ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 16, N°3 y N°4.

daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.⁷⁸

Participación Indígena

La participación es un principio general del Convenio 169, cuyo objetivo fundamental es garantizar la intervención de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que involucran sus intereses, esto a través de sus instituciones representativas.⁷⁹ Dicha participación se verifica en los procesos de consulta a los que pudieran dar lugar medidas legislativas y/o administrativas susceptibles de afectarles directamente; en la definición de sus prioridades en materia de desarrollo, y su participación en la formulación e implementación de los planes y programas de desarrollo que se ejecuten en sus territorios; y frente a la utilización de los recursos naturales en ellos comprendidos.

Los alcances de este derecho, se encuentran establecidos en el artículo 2 del Convenio, que impone a los estados la obligación de desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad como entidades colectivas. De este modo, el Convenio dispone que:

Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Esta acción deberá incluir medidas:

- Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los

derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

- Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.⁸⁰

Por su parte, los órganos de control de la OIT han identificado cuatro criterios básicos aplicables a la participación indígena, a saber:⁸¹

Los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de participar **en todas y cada una** de las etapas de un proyecto, política o programa;

También se permitirá dicha participación durante la concepción o diseño de políticas, programas o proyectos hasta su aplicación y evaluación;

Dichos pueblos participarán en la adopción de decisiones a todos los niveles (local, nacional o regional), sean de instituciones políticas electivas, sean de administraciones nacionales y locales.

La participación se efectuará a través de las propias instituciones tradicionales u organismos representativos de los pueblos interesados, y no mediante estructuras impuestas desde fuera de la comunidad, salvo que esta las acepte.

⁷⁸ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 16, N°5.

⁷⁹ Respecto de la determinación de las instituciones representativas, los órganos de control de la OIT han destacado que "lo importante es que estas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas". OIT (2009), *Guía*, pág. 61.

⁸⁰ OIT (1989). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 2, N°1 y N°2.

⁸¹ OIT (2003), *Un manual* (2007, segunda edición), pág. 19.

Relatoría Especial para los derechos indígenas

El 24 de abril de 2001, mediante resolución de la Comisión de Derechos Humanos (2001/57), se crea la Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas de Naciones Unidas, con el mandato de recabar, solicitar, recibir e intercambiar información sobre violación a los derechos de estos pueblos; formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar dichas violaciones; y trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

El actual Relator Especial, James Anaya, en su "Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas", de julio de 2009, entrega importantes lineamientos en torno al derecho a la consulta que son de interés revisar en el presente trabajo, por constituir también estándares en esta materia. Estableciendo, entre otros aspectos, que:

[...] la norma de consulta, con su principio conexo de consentimiento libre, previo e informado, se presenta en el derecho internacional como una salvaguarda para el conjunto de derechos sustantivos de los pueblos indígenas que pueden ser afectados por las decisiones administrativas o legislativas de los estados.⁸²

De igual modo, entrega principios generales para orientar los procesos de consulta a estos pueblos, entre los que destacan que ella:

- Debe ser previa.⁸³
- El mecanismo de consulta debe ser consensuado con las organizaciones indígenas.⁸⁴
- No se agota con la mera información: requiere mecanismos de ida y vuelta.⁸⁵
- La consulta debe ser de buena fe y orientarse a alcanzar un acuerdo.⁸⁶
- Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.⁸⁷
- Debe ser sistemática y transparente.⁸⁸

En cuanto al ámbito de aplicación del deber de consulta, Anaya señala que este "[...] es aplicable siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad. Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicos de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes."⁸⁹

Asimismo, que las consultas variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas, en particular frente a proyectos extractivos, donde se debe garantizar no solo la participación de sus instituciones representativas en términos generales, sino con especial atención a la participación activa de las poblaciones indígenas afectadas. En ese sentido, el Relator manifiesta que:

⁸² ANAYA, James (2013). *El deber de consulta estatal a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional*, Documentos de Políticas Pública y Derechos de Pueblos Indígenas, 30704/2013. Disponible en línea: <http://www.politicaspUBLICAS.net>

⁸³ *Ibid.*, párrs. 18-20.

⁸⁴ *Ibid.*, párr. 25

⁸⁵ *Ibid.*, párrs. 21-22.

⁸⁶ *Ibid.*, párrs. 23-26.

⁸⁷ *Ibid.*, párrs. 26-33.

⁸⁸ *Ibid.*, párrs. 34-37.

⁸⁹ ANAYA, James (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 15 de julio de 2009*, A/HRC/12/34, párr. 43.

Las medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses.⁹⁰

Destaca también que la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. En ese sentido enuncia:

Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas.⁹¹

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de promoción y protección de derechos fundamentales se inicia formalmente con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana (Colombia, 1948), en la que se creó la Organización de los Estados Americanos. Casi dos décadas más tarde, este sistema regional de protección de derechos se vio fortalecido con la adopción de la Convención Americana de Derechos Humanos (Costa Rica, 1969), o Pacto

de San José, que entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

El Sistema Interamericano consta de una Comisión, con sede en Washington, encargada de recibir y dar seguimiento a denuncias por violación de los estados a derechos humanos consagrados en la Convención; y una Corte, con sede en Costa Rica, facultada para conocer y fallar estos casos, cuyas sentencias son obligatorias para los estados y constituyen jurisprudencia en la materia. Por otra parte, en función del principio de interconexión de los derechos humanos reconocido por la propia Convención Americana en su artículo 29, “podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos” internacionalmente. En otras palabras, ello implica que las disposiciones de la Declaración Americana deben interpretarse y aplicarse con debida consideración de los principios particulares del derecho internacional en materia de derechos humanos que rigen los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

La Corte IDH, en distintos fallos que involucran a pueblos indígenas y sus derechos, se ha pronunciado específicamente sobre la consulta a estos pueblos, estableciendo que la obligación del Estado de consultar es un principio de derecho internacional y que los estados tienen: “[...] el deber, desde el inicio de la actividad que se propone, de consultar activamente [...] de buena fe, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, lo cual a su vez requiere que el Estado acepte y brinde información al respecto en un formato entendible y públicamente accesible.”⁹²

Ha enfatizado además que cuando se trata de planes de desarrollo o inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales indígenas, el Estado no solo tiene la obligación de consultar, sino también de obtener el consentimiento previo, libre e informado, acorde a la costumbre y

⁹⁰ *Ibid.*, párr. 45.

⁹¹ *Ibid.*, párr. 47.

⁹² *Ibid.*, párr. 17.

las tradiciones de estos pueblos.⁹³ También se ha manifestado sobre la representación indígena, indicando que ellas corresponden a las organizaciones que determinen los mismos pueblos indígenas, de acuerdo a procesos internos de auto identificación y acorde a sus sistemas tradicionales y no a través de estructuras impuestas por el Estado.

La Corte también ha exigido la realización de estudios de impacto ambiental, social y de derechos humanos, para determinar el grado de afectación de un proyecto de desarrollo o inversión y, al mismo tiempo, como salvaguarda de los derechos indígenas comprometidos.⁹⁴ Esto es, estudios que permitan evaluar de forma imparcial los impactos que de un modo independiente y/o acumulativo generan estos proyectos de desarrollo o inversión y cómo interfieren o niegan el disfrute efectivo de los derechos indígenas sobre sus tierras tradicionales, territorios y recursos, para lo cual exige además un Estudio de Impacto de Derechos Humanos.⁹⁵

De este modo, es de especial relevancia destacar que tanto la jurisprudencia de la Corte IDH como los lineamientos de tratados internacionales y órganos de la OIT antes enunciados, elevan los estándares de participación y derecho a consulta de los pueblos indígenas cuando existe posibilidad de desplazamiento forzado de estas poblaciones. Estableciéndose en estos casos, el deber de los estados de garantizar que dichos desplazamientos sean una circunstancia excepcional, que únicamente pueden concurrir con el consentimiento de los pueblos indígenas afectados, que estos tienen derecho a retornar a sus tierras ancestrales cuando cesen las circunstancias que motivaron la movilidad forzada, a que se les entreguen tierras equivalente en valor o superiores en casos de

que el desplazamiento sea permanente y a que se les compense por los daños sufridos.

3. Principios de vulnerabilidad y responsabilidad

La Convención Marco, como hemos visto, establece criterios de *vulnerabilidad* para identificar a los países más susceptibles de ser afectados por el cambio climático. Sin embargo, nada señala sobre la mayor vulnerabilidad que experimentan algunas poblaciones a estas variaciones climáticas extremas, pese a ser las que padecen de modo más intenso sus embates, y paradójicamente de las que menos aportan a los perjudiciales efectos del calentamiento global.

El Protocolo que se propone debiera subsanar esta deficiencia, identificando expresamente en uno de sus artículos a los grupos humanos más vulnerables de ser afectados por el cambio climático, entre ellos:

a) **Pobres:** De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cerca dos mil millones de personas que al 2010 viven en situación de extrema pobreza en el mundo, con menos de un dólar al día, constituyen la población más susceptible de ser afectada por el calentamiento global y el desplazamiento ambiental.

Esta pobreza les expone, además, a mayores condiciones de abuso durante estos procesos migratorios forzados, tales como el trabajo esclavo y la trata de personas, "habida cuenta de que el proceso de desarrollo económico a escala mundial genera desigualdades y asimetrías que producen, a la vez, la disponibilidad de mano de obra dispuesta a trabajar por salarios mínimos y en condiciones precarias, y[...] la demanda de condiciones altamente flexibles para extraer su fuerza productiva sin respetar sus derechos humanos, en particular, cuando se trata de personas provenientes de economías menos desarrolladas o en situación de mayor pobreza".

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*, párrs. 204 - 207.

⁹⁵ CEPAL (2013). Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, principios generales, pág. 6. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/51923/ConsensodeMontevideo.pdf>.

b) **Mujeres:** Del total de población migrante, cerca de la mitad está compuesta por mujeres, lo que da cuenta de un fenómeno que se conoce como “feminización de la migración”. Debiéndose enfatizar que las mujeres son más sensibles a condiciones de pobreza en los lugares a los que migran, acceden a empleos peor remunerados que los hombres, muchas son jefas de hogar y único sustento familiar, o envían parte importante de sus ingresos a familiares en sus países de origen, lo que precariza su condición.

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo reconoce que “la división sexual del trabajo, la pobreza en todas sus manifestaciones y el acceso desigual a los recursos continúan siendo un obstáculo para la promoción y protección de todos los derechos humanos de las mujeres y que la eliminación de las desigualdades políticas, económicas, sociales y culturales debe figurar entre los principales objetivos del desarrollo sostenible”.⁹⁶

c) **Población rural, recolectores y pescadores:** Dada la dependencia productiva que poseen estas poblaciones de los recursos naturales existentes en los territorios que habitan para su subsistencia, hace que la pérdida de dichos recursos debido a la contaminación o por la destrucción de sus ecosistemas producto del cambio climático fueren a estas poblaciones a desplazarse otras zonas del país o fuera de sus fronteras.

En el caso de zonas rurales, los efectos del cambio climático sobre la agricultura y el acceso al agua son ya patentes y se irán agudizando aún más en el tiempo. En efecto, en su aporte al Quinto Informe del Panel Intergubernamental, el Grupo de trabajo sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad confirmó que “se prevé que los impactos rurales más importantes en el futuro ocurran a corto plazo y posteriormen-

te en relación con la disponibilidad y el suministro de agua, la seguridad alimentaria y los ingresos agrícolas, especialmente en relación con cambios de las zonas de producción de cultivos alimentarios y no alimentarios en todo el mundo”.⁹⁷

Asimismo, “se prevé que esos impactos afecten desproporcionadamente al bienestar de los pobres en las zonas rurales, como las familias encabezadas por mujeres y las que tienen un acceso limitado a la tierra, los modernos insumos agrícolas, las infraestructuras y la educación. Podrán producirse más adaptaciones en relación con la agricultura, el agua, los bosques y la biodiversidad mediante políticas que tengan en cuenta los contextos rurales de adopción de decisiones. Mediante la reforma del comercio e inversiones se podrá mejorar el acceso a los mercados para las pequeñas explotaciones agrícolas”.⁹⁸

La movilidad de estas poblaciones se produce en gran número hacia los principales centros urbanos, aumentando la sobrepoblación de dichas ciudades y, en este contexto, deterioro de su calidad vida.

d) **Centros urbanos:** Muchos riesgos globales del cambio climático se concentran en las zonas urbanas. En efecto, el Grupo de trabajo sobre adaptación “el estrés térmico, la precipitación extrema, las inundaciones continentales y costeras, la contaminación del aire, la sequía y la escasez de agua plantean riesgos en las zonas urbanas para las personas, los activos, las economías y los ecosistemas. [Estos] riesgos se amplifican para las personas que carecen de infraestructuras y servicios esenciales o viven en viviendas de mala calidad y en zonas expuestas”.⁹⁹

Entregando además orientaciones respecto de acciones y medidas para reducir y mitigar los

⁹⁶ CEPAL (2013). Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, (E.) Igualdad de Género, pág. 22. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/51923/ConsensodeMontevideo.pdf>

⁹⁷ *Ibid.*, pág. 18

⁹⁸ *Ibid.*, pág. 18-19

⁹⁹ *Ibid.*, pág. 5.

impactos del desplazamiento en la población indígena:

"Mediante la reducción de los déficits de servicios básicos, la mejora de la vivienda y la construcción de sistemas de infraestructuras resilientes se podrían conseguir reducciones significativas de la vulnerabilidad y la exposición en las zonas urbanas. La adaptación urbana se mejora con la gobernanza eficaz del riesgo urbano a varios niveles, la sintonización de las políticas y los incentivos, el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los gobiernos y comunidades locales, las sinergias con el sector privado y la adecuada financiación y desarrollo institucional. También obran en favor de la adaptación una mayor capacidad, voz e influencia de los grupos de bajos ingresos y las comunidades vulnerables y sus asociaciones con los gobiernos locales."¹⁰⁰

Las medidas que hacen que aumente la resiliencia y se posibilite el desarrollo sostenible pueden acelerar la adaptación con éxito al cambio climático a nivel mundial.

e) **Pueblos Indígenas:** La estrecha relación que poseen estos pueblos con la tierra y el especial vínculo con su territorio ancestral, hacen aún más difícil el desplazamiento no voluntario en el caso de estos pueblos. Esta migración forzada indígena, además de la pérdida territorial, pone en riesgo sus prácticas culturales y lingüísticas, así como sus conocimientos tradicionales, cuando las poblaciones indígenas migran a las ciudades.

Al respecto, es relevante considerar las recomendaciones formuladas por Cepal en su informe *Los pueblos indígenas en América Latina*. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos, donde realizan recomendaciones para políticas públicas en la materia:

- Es preciso que en el diseño y la aplicación de políticas públicas de impacto territorial

se considere la enorme heterogeneidad de situaciones según los diferentes pueblos indígenas. Garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas contribuye a que estas políticas sean más realistas y efectivas en los territorios.

- Los Estados deben aplicar políticas para abordar el empobrecimiento y las dificultades de acceso a los servicios esenciales de las personas indígenas que viven en ciudades. Estas políticas deben basarse en la perspectiva de los derechos humanos, lo que implica considerar tanto la dimensión individual como la colectiva, que trasciende la división urbanorural; en particular, se debe garantizar el derecho de integridad cultural también en las ciudades.

- La migración no puede ser el camino obligado para que los pueblos indígenas mejoren sus condiciones de vida. La variedad de situaciones respecto a las magnitudes, itinerarios, causas y consecuencias de la migración indígena en la región debe tenerse en cuenta en las políticas públicas, de forma que, en conjunto con los pueblos indígenas, se logren mejoras en las condiciones de vida en sus territorios de origen, respetando su derecho a la libre determinación.

- Es necesario ahondar en la generación de conocimiento sobre migración de los pueblos indígenas. Los censos de esta década ofrecen una oportunidad estadística que deben aprovecharse con miras a reconstruir unidades geográficas de análisis con sentido para los pueblos indígenas; esto trasciende el estatus legal del reconocimiento estatal. Estos estudios tienen que incorporar y complementarse con la mirada cualitativa para lograr una comprensión de los procesos, y deberían llevarse a cabo también de manera conjunta con los pueblos indígenas.

- Teniendo en cuenta el papel clave que las mujeres indígenas desempeñan en la preservación de los lazos socioculturales y la cohesión de sus hogares y comunidades, los Estados deben adoptar todas las acciones

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 5.

necesarias para terminar con la vulneración de sus derechos, generando condiciones que faciliten su acceso a los servicios básicos y las oportunidades para elevar su calidad de vida y las condiciones de sus hogares. En igual sentido deben orientarse las actividades de los Estados para poner fin a la vulneración de los derechos de las niñas y los niños, en especial de aquellos que se movilizan sin acompañamiento de familiares o mayores responsables de su cuidado.¹⁰¹

¹⁰¹ CEPAL (2014). Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos, noviembre de 2014, Págs. 69-70. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53771/Pueblos_indigenas_AL_sintesis.pdf

Siguiendo el principio de la Convención Marco sobre *responsabilidades* compartidas pero diferenciadas, según el cual los países que más han contribuido a la emisión de GEI tienen mayor responsabilidad frente al cambio climático, éstos también la tienen respecto de la protección de los desplazados ambientales que este fenómeno climático genera. Por eso el protocolo que se propone junto con referir expresamente a las poblaciones vulnerables descritas y/u otras que pudieran necesitar ser objeto de protección especial, debe establecer que los estados deberán prestar particular atención a los efectos del cambio climático sobre dichas poblaciones, y que los países que mayormente han aportado al calentamiento global deberán adoptar medidas específicas y hacer esfuerzos adicionales para abordar la realidad de los desplazados ambientales forzados.

V. PALABRAS FINALES

El cambio climático constituye una amenaza evidente y real para los medios de subsistencia humana, la seguridad alimentaria y la preservación de los recursos naturales, siendo el desplazamiento ambiental que este fenómeno origina el principal problema que deberemos enfrentar como humanidad durante el presente siglo.

En la actualidad, este desplazamiento afecta a 50 millones de personas en el mundo y se estima que al 2050 los desplazados ambientales podrían alcanzar e incluso superar las 250 millones de personas. Un incremento abismante del 500% que desestabilizará aún más las pautas de crecimiento económico, los índices de desarrollo humano y el equilibrio biológico, situándonos al inicio de una crisis ambiental, social, humanitaria y de seguridad de escala global. Lo que representa un enorme desafío para los estados y el logro de sociedades más justas y equitativas, en especial en los países pobres y en aquellas zonas mayormente expuestas al calentamiento global, donde se encuentra la población más vulnerable.

De especial preocupación es la incertidumbre que genera el cambio climático respecto de la disponibilidad del recurso hídrico y el acceso al agua de la población durante las próximas décadas, esencial para la vida humana y de las especies, así como los impactos de la desertificación sobre los sistemas productivos que son la base del sostenimiento de diversas comunidades locales, rurales y de pueblos indígenas. Por otra parte, como ha sostenido el Panel Intergubernamental, el cambio climático puede hacer que aumenten indirectamente los riesgos de conflictos violentos en la forma de guerra civil y violencia entre grupos, lo que podría originar nuevos flujos migratorios forzados o agudizar los ya existentes.

Son factores también detonantes de desplazamiento ambiental las políticas económicas de crecimiento acelerado y el aumento de modelos de desarrollo extractivos implementados por los distintos estados, así como las catástrofes naturales que cada vez son más frecuentes e intensas en todo el planeta, generando procesos migratorios masivos, compulsivos y desesperados, que requieren de asistencia urgente y que han hecho aumentar la demanda de ayuda humanitaria. Sin embargo, como lo ha reconocido la propia ACNUR y la OIM, el desplazamiento ambiental no tiene base legal en las normativas de refugio internacionales, por lo que sus disposiciones no le son aplicables a los desplazados ambientales. Siendo altamente preocupante que pese a la magnitud que ya tienen estas migraciones forzadas y sus proyecciones, las víctimas de desplazamiento ambiental no cuenten hasta ahora con un instrumento internacional específico que proteja sus derechos humanos, y que este además oriente las acciones de los estados en la materia.

Es preocupante a su vez que a 22 años de la adopción de la Convención Marco sobre Cambio Climático y pese a que desde 1998 el Protocolo de Kyoto fija compromisos de reducción de emisiones de GEI para los estados, esto haya sido insuficiente para enfrentar la magnitud del deterioro climático y sus impactos en la vida humana. Existiendo cada vez más consenso sobre el hecho de que una política internacional centrada en poner límites a las emisiones de gases contaminantes, con metas voluntarias y de corto plazo, ya no es sostenible en el tiempo ni "ambientalmente aceptable",¹⁰² pues ella no ha logrado incidir hasta ahora en la trayecto-

¹⁰² IPCC (2007). *Informe de Síntesis del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Ginebra: ONU.

ria de ascenso que experimentan las emisiones en la actualidad y tampoco previene o resuelve los graves impactos que el cambio climático provoca en la población.

Para ello se requieren cambios estructurales profundos, medibles y extendidos en el tiempo, y una base institucional, jurídica y técnica para implementar políticas en la materia. Asimismo, se requiere de un nuevo acuerdo global basado en metas de largo plazo y compromisos progresivos, que sea vinculantes para todos los estados, única medida que permitiría reducir los niveles de emisión en las próximas décadas.

De este modo, los desplazados ambientales se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad ante los escenarios futuros del cambio climático: por una parte, expuestos al previsible aumento en la variabilidad del clima y por ende a la agudización de las condiciones desfavorables que están en la base de los motivos de su movilidad forzada y, por la otra, sujetos a la ausencia de protección legal específica que abarque todas las dimensiones que afectan a los desplazados ambientales, tanto al interior de los estados que habitan como por parte de la comunidad internacional.

El presente trabajo postula que este instrumento internacional específico se constituya a partir de un protocolo adicional amparado en la Convención Marco sobre Cambio Climático y que este, al igual que el Protocolo de Kyoto, establezca el deber de los estados de adoptar medidas concretas y en conjunto con la comunidad internacional para responder a estas nuevas migraciones compulsivas, así como establecer compromisos específicos y destinar recursos suficientes para hacer frente al desplazamiento ambiental forzado.

Dicho protocolo debe poseer un enfoque basado en los derechos humanos, con especial consideración a los derechos garantizados a los pueblos indígenas y por el derecho internacional humanitario, además de contar con perspectiva de género. Asimismo, debe considerar como lineamientos orientadores el principio

de no discriminación; el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” de la Convención Marco; establecer principios de prioridad, coherencia y reciprocidad en la atención de las diversas situaciones que afectan a los desplazados ambientales; incluir criterios de vulnerabilidad, que consideren también a las poblaciones humanas; ser integral, en atención al carácter multicausal, multidimensional y multisectorial del desplazamiento; abarcar todas las etapas del proceso migratorio; y en los casos en que sea posible, generar condiciones que les permitan retornar a sus lugares de origen en caso de desplazamiento forzado, a fin de evitar problemas de desarraigo y la disolución de vínculos familiares.

Asimismo, es indispensable promover en los distintos países la implementación de legislaciones y políticas migratorias que recojan estos estándares e incorporen la figura del desplazado ambiental a su ámbito de protección; garantizándoles su derecho a la vida y a la integridad física y psíquica; acceso a nuevas fuentes de trabajo y a la vivienda en aquellos lugares a los que migren; acceso a la salud y a la educación para todos sus miembros; a que se prevenga cualquier forma de discriminación étnica, racial, religiosa o de otro tipo en su contra; a que se reguarden de toda contaminación sus territorios y se asegure su acceso a los recursos naturales y a la alimentación, entre otros.

Del igual modo, los gobiernos deberían considerar en los ejes de mitigación y/o adaptación de sus Planes Nacionales sobre cambio climático, mecanismos y políticas tendientes a proteger específicamente los derechos de los desplazados ambientales; además de realizar campañas y proveer de información abundante a la población acerca del cambio climático y el desplazamiento ambiental forzado. En esta labor de formación y de advertencia a la opinión pública, es fundamental también el rol de los medios de comunicación, aumentando el número reportajes que aborden en profundidad estas realidades, en particular la situación de las poblaciones más vulnerables.

Con el presente trabajo no hemos pretendido hacer un estudio exhaustivo acerca de los efectos del cambio climático y sus proyecciones, o de las características y condiciones del desplazamiento ambiental, de lo cual existe bastante literatura. Lo que se persigue es instalar en la discusión la necesidad urgente de brindar protección específica a los desplazados ambientales producto del calentamiento global, una realidad que pese a su gravedad no ha tenido la debida atención, ello a fin de garantizar sus derechos humanos y de evitar las crisis sociales, humanitarias y de seguridad que la degradación ambiental y el cambio climático están produciendo.

Se busca además encaminar la reflexión hacia posibles soluciones, como es la propuesta de un instrumento de derechos humanos específico para la protección de los desplazados ambientales, en el seno de Naciones Unidas. Por lo mismo, la base de análisis del documento recoge lineamientos de tratados internacionales suscritos por los estados, así como diagnósticos, principios y directrices entregados por organismos internacionales y entidades de derechos humano internacional.

Es de particular interés, aportar con este documento a prevenir a las poblaciones que se verán mayormente afectadas por el cambio climático y a empoderarlos en sus derechos, propiciar un mayor involucramiento de la sociedad civil en acciones y trabajo en favor de los desplazados ambientales, así como promover que entidades académicas aporten con nuevas investigaciones y desarrollen foros que den cuenta del desplazamiento ambiental forzado, sus proyecciones e implicancias.

Así también, interpelar a los gobiernos a salvaguardar la integridad y el respeto irrestricto a los derechos humanos de las poblaciones desplazadas, en especial de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza y de los pueblos indígenas; cuya realidad precarizada, en el primer caso, y la especial relación con la tierra para perpetuar sus formas de vida y cultura, en el segundo, los hacen especialmente vulnerables al flagelo de la crisis climática global que enfrentamos, una situación que requiere de esfuerzos adicionales por parte de los estados para responder a sus necesidades de ayuda urgente y el establecimiento de políticas que permitan adelantarse a los críticos escenarios futuros en la materia. Pues solo una gobernanza apropiada e integral de las migraciones, permitirá reducir los riesgos que importa el cambio climático para la seguridad humana.

En este camino, los derechos humanos garantizados a los pueblos indígenas, como son sus derechos a la tierra, al territorio, a los recursos naturales, a retornar y a ser compensados por los daños infringidos, así como considerar las disposiciones del derecho humanitario en particular y del derecho internacional de los derechos humanos en general, son elementos orientadores para el marco jurídico que se debe adoptar con urgencia para proteger a los desplazados ambientales y evitar así una profundización de las problemáticas y riesgos asociados a la degradación ambiental y el cambio climático, que inciden de forma directa en esta movilidad humana forzada.

Es posible conseguir un mundo con un enfoque climático inteligente si actuamos ahora, de común acuerdo y de manera diferente. De todas y todos depende.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2006). *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, diciembre de 2006, Ginebra: ONU.
- ALTAMIRANO, Teófilo (2014). *Refugiados ambientales, cambio climático y migración forzada*, febrero de 2014. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ANAYA, James (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34. Ginebra: ONU. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.6_sp.pdf
- ANAYA, James (2013). *El deber de consulta estatal a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional*, Documentos de Políticas Pública y Derechos de Pueblos Indígenas, 30704/2013. Disponible en línea: <http://www.politicaspUBLICAS.net>
- AYLWIN, José; Meza-Lopehandía, Matías; Silva, Hernando; Yáñez, Nancy (2014). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: Antecedentes en el sistema jurídico chileno, internacional y comparado*. Santiago, Chile: Observatorio Ciudadano.
- BANCO MUNDIAL (2010). *Informe sobre el desarrollo mundial 2010. Desarrollo y cambio climático*. Colombia: BM, Mundi-Prensa, Mayor Ediciones. Disponible en: www.worldbank.org/wdr
- BROWNE, Oli (2008). *Migración y cambio climático, Serie de Estudios sobre la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones, N°31*. Ginebra: OIM. Disponible en: http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/migracion_y_cambio_climatico_oim.pdf
- CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, noviembre de 2014. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53771/Pueblos_indigenas_AL_sintesis.pdf
- IFRC (2001). *World Disasters Report 2001*. Disponible en: http://www.ifrc.org/PageFiles/89755/2001/21400_WDR2001.pdf
- HOLMES, John (2008). *La necesidad de colaborar*. Extracto del Discurso pronunciado por el secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y Coordinador de la Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas, John Holmes, en el marco del Congreso y Exposición Internacionales sobre Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Dubai, 2008. *Revista Migraciones Forzadas, N°31*. España: UNEP, University of Oxford. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF31/RMF31.pdf>
- IPCC (2007). *Informe de Síntesis del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Ginebra: ONU.

- IPCC (2014). Quinto Informe de Evaluación del IPCC, contribución del Grupo de trabajo I, Afirmaciones principales, enero de 2014. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_wg1_headlines_es.pdf
- IPCC (2014). Quinto Informe de Evaluación del IPCC, contribución del Grupo de trabajo II, Resumen Impactos, adaptación y vulnerabilidad, mayo 2014. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf.
- OIM (2010). Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. *El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_SPANISH.pdf
- JIMÉNEZ, Ricardo (2010). *Nuestra Patria debe ser el Universo: Propuestas para la Migración en una nueva Gobernanza Mundial en el Siglo XXI*. Septiembre 2010, pág. 29. Santiago, Chile: Foro por una nueva Gobernanza Mundial – FnGM. Disponible en: www.gobernanza-mundial.org
- OIT (2003). *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un Manual*, 2007 (segunda edición). Ginebra: ONU. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100764.pdf
- OIT (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*. Ginebra: ONU. Disponible en: www.indigenas.oit.or.cr/conten.htm
- ONU (2013). *Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y el Desarrollo*, sexagésimo octavo período de sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas, 01 de octubre de 2013.
- PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, 2008. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_20072008_summary_spanish.pdf
- PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, noviembre de 2013. Ginebra: OMM, PNUMA. Disponible en: www.latinamerica.undp.org
- STERN, Nicholas (2006). Informe sobre la economía del cambio climático (Stern Review on the Economics of Climate Change), publicado el 30 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.catedracambioclimatico.uji.es/docs/informestern.pdf>
- ZIEGLER, Jean (2007). *El derecho a la alimentación*, discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, New York, 22 de agosto de 2007.

Otras referencias bibliográficas importantes:

CEPAL, 2013. *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*.

FIDH, 2010. *Directrices sobre Migración y Desarrollo*.

ONU, 2007. *Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.*

ONU, 2003. *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.*

ONU, 1998. *Principios Rectores aplicados al Desplazamiento Interno.*

ONU, 1992. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.*

ONU, 1954. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.*

ONU, 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos.*

OIT, 1989. *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*

RESEÑA DE LA AUTORA

Periodista y Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Diego Portales (Santiago, Chile), con Mención en Marketing de Medios y Asesorías Comunicacionales, otorgado por el Instituto Mass Communication (Bilbao, España). Es además diplomada en Derechos Humanos y Procesos de Democratización del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (Santiago, Chile), y diplomada en Producción de Eventos y Gestión Cultural de la Universidad ARCIS (Santiago, Chile). Actualmente cursa el Diplomado sobre Migración y Políticas Públicas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Lima, Perú).

Ha sido profesora titular del Curso de Especialización "Periodismo, Justicia y Derechos Humanos" (Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile) y docente en diversos cursos de formación en materia de Derechos Humanos para estudiantes de universidades extranjeras. Ha participado además en seminarios nacionales e internacionales como expositora en temas relativos a libertad de expresión, derechos de pueblos indígenas y medioambiente.

Es colaboradora permanente en calidad de columnista y redactora de artículos especializados para distintos medios de comunicación nacionales, y realiza corresponsalías para diferentes medios de comunicación de la región.

En la actualidad coordina el Área de Comunicaciones del Observatorio Ciudadano, organización no gubernamental de promoción, investigación y defensa de derechos humanos, y directora electa de la Asociación Nacional de ONGs, ACCIÓN A.G. Es además miembro de la Mesa Ciudadana sobre Cambio Climático en Chile y del Grupo de Trabajo Internacional sobre Migraciones, constituido en junio de 2012 con ocasión de la Cumbre de los Pueblos en Río de Janeiro, Brasil.

Paulina Acevedo Menanteau
pacevedo@observatorio.cl
@PaulinaAcevedoM

