

# Cambio climático y migraciones: Desafíos para el derecho y las políticas públicas

**RAÚL F. CAMPUSANO DROGUETT**

Master en Derecho, Universidad de Leiden, Países Bajos  
Master of Arts, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos

Profesor de Derecho Internacional

Director de Postgrado

**FACULTAD DE DERECHO**

**UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO**

**RESUMEN:** Es razonable pensar que el cambio climático generará importantes procesos migratorios. Estos procesos tensionarán las relaciones internacionales, las políticas públicas nacionales y las legislaciones sobre migraciones en formas que no pueden preverse hoy y que no están siendo abordadas de manera adecuada ni en el plano internacional, ni por parte de los diversos países que experimentarán estas migraciones. Ante la magnitud y celeridad del fenómeno descrito, es posible imaginar que algunos o muchos Estados enfrentarán el desafío desde la incomprensión y el temor, endureciendo sus políticas migratorias, promulgando legislaciones especiales y levantando muros reales y virtuales a lo largo de sus fronteras y límites, profundizando y agravando la situación. Sin embargo, es posible reinterpretar el fenómeno de la migración reconectándola con aquella que, antaño, era asociada con la vitalización de una sociedad con ideas nuevas y entusiasmo social. Estas migraciones pueden entenderse como parte de las estrategias propias de la adaptación al cambio climático y, así, interpretarse como parte de la solución y no un problema.

\*\*\*\*\*

## 1. Introducción.

El jueves 17 de octubre de 2013, un ciudadano del Estado y República Parlamentaria de Kiribati,<sup>1</sup> en el Océano Pacífico, solicitó a un tribunal de Nueva Zelanda

<sup>1</sup> Kiribati obtuvo su independencia el año 1979. Con anterioridad, las islas eran un protectorado británico y eran conocidas como las "Gilbert Islands". Estados Unidos reclamaba derechos sobre las islas, pero renunció a su reclamo el mismo año 1979. El país tiene un ingreso per cápita de seis mil dólares americanos. Kiribati no es el único Estado isleño que puede sufrir severas consecuencias derivadas del aumento del nivel de los océanos debido a la acción del cambio climático, como por ejemplo Tuvalu, Las Maldivas, Vanuatu, Salomon Islands y Samoa. También hay Estados continentales particularmente vulnerables, como es el caso de Bangladesh. Solo un aumento moderado del nivel de mar podría causar efectos devastadores en

que le permita permanecer como refugiado y culpó al cambio climático. Ioane Teitiota dijo al tribunal superior de Nueva Zelanda que no hay futuro para él y su familia en Kiribati, porque el aumento del nivel del mar implica que no hay tierra a la que pueda regresar con seguridad.<sup>2</sup> El Estado de Kiribati es un archipiélago, compuesto de 32 islas, con una superficie total de 811 kilómetros cuadrados, en una extensión y perímetro en el océano que se extiende por 3,5 millones de kilómetros cuadrados. Kiribati tiene una población de cien mil personas. A dos metros sobre el nivel del mar, Kiribati es uno de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático. Un informe de Naciones Unidas, de 1989, indica que Kiribati sería uno de los primeros países en desaparecer a causa del cambio climático.<sup>3</sup>

El ejemplo anterior es solo la punta del *iceberg*, una ilustración anecdótica de un fenómeno que ya está teniendo lugar entre nosotros y que podría crecer exponencialmente en los años que vienen. Este escenario hace relevante reflexionar sobre el rol de las políticas públicas y del derecho en el logro de regulaciones adecuadas que se hagan cargo de desafíos sobrevinientes y respecto de los cuales no se cuenta con experiencia.<sup>4</sup>

Las migraciones son normalmente asociadas a procesos de inestabilidad política, situaciones de conflicto bélico o guerras civiles y también a procesos de agudas necesidades económicas. Existe también una reflexión profunda respecto a los derechos de los migrantes y es mucho lo que se ha escrito tanto desde la mirada a la realidad y sus conflictos y tensiones, como desde la mirada teórica y académica.<sup>5</sup> Sin embargo, normalmente, las migraciones no son asociadas al medio ambiente, y dentro de esta categoría, al cambio climático o calentamiento global. Y, sin embargo, en términos de cifras absolutas y de proyecciones en

---

estos Estados, ninguno de los cuales tiene capacidad adecuada para una adaptación a la nueva realidad. De esta forma, es posible imaginar procesos masivos de emigración hacia otros territorios.

<sup>2</sup> El señor Teitiota ha vivido en Nueva Zelanda durante seis años, período en que ha permanecido buscando asilo en ese país.

<sup>3</sup> BBC Noticias. Sitio web [www.bbc.com](http://www.bbc.com)

<sup>4</sup> Algunos ya han comenzado a imaginar escenarios de evacuaciones de poblaciones completas de pequeños Estados insulares, con todas las complicaciones y dificultades prácticas y teóricas que tales desplazamientos podrían aparejar. Por ejemplo, Ilan Kelman, del Centro de Investigación Internacional sobre el Clima y el Medioambiente, Oslo (CICERO), hace la siguiente reflexión en el escenario hipotético planteado: "Si una comunidad insular decide que el desplazamiento o la evacuación de toda la isla se considera una opción adecuada, la primera decisión que habría que tomar sería cuándo realizar dicha migración. ¿Ha de producirse la evacuación lo antes posible, antes de que se perciban las graves consecuencias del cambio medioambiental? En tal caso, podría planificarse la migración de forma apropiada. ¿O quizá sería más fácil convencer a la población para que se marchara tras un gran desastre natural? En ese caso, correrían el riesgo de perder vidas y pertenencias (inclusive objetos culturales o comunitarios). La principal desventaja de una planificación a largo plazo consiste en que un suceso natural extremo puede producirse en cualquier momento. Podría intentarse combinar ambas soluciones, de modo que se planificara la evacuación lo antes posible tras una amenaza o catástrofe". KELMAN 2008.

<sup>5</sup> Sobre el tema general de las migraciones y el derecho, desde la perspectiva de la reflexión teórica y política, ver: BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge University Press, 2004.

el futuro próximo, migraciones y cambio climático son conceptos que debieran entenderse como estrechamente relacionados.<sup>6</sup>

En estos apuntes se trabajará sobre la base de tres ideas:

1. Es razonable pensar que el cambio climático generará importantes procesos migratorios. Estos procesos tensionarán las relaciones internacionales, las políticas públicas nacionales y las legislaciones sobre migraciones en formas que no pueden preverse hoy y que no están siendo abordadas de manera adecuada ni en el plano internacional, ni por parte de los diversos países que experimentarán estas migraciones.
2. Ante la magnitud y celeridad del fenómeno descrito, es posible imaginar que algunos o muchos Estados enfrentarán el desafío desde la incomprensión y el temor, endureciendo sus políticas migratorias, promulgando legislaciones especiales y levantando muros reales y virtuales a lo largo de sus fronteras y límites, profundizando y agravando la situación.
3. Considerando la perspectiva anterior, es posible reinterpretar el fenómeno de la migración reconectándola con aquella que, antaño, era asociada con la vitalización de una sociedad con ideas nuevas y entusiasmo social. Estas migraciones pueden entenderse como parte de las estrategias propias de la adaptación al cambio climático y, así, interpretarse como parte de la solución y no un problema.

## **2. Efectos del cambio climático en los procesos migratorios**

La Organización Internacional para las Migraciones, IOM, ha elaborado una definición de migrante por causas ambientales, señalando que por ella “se entienden las personas o grupos de personas que por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero”.

<sup>6</sup> Matthew Scott hace una interesante reflexión relacionada con la discusión sobre si es posible decir que el cambio climático es la razón de una migración determinada: Environmental pressures, let alone climate change, cannot be considered to be the cause of displacement, whether internal or international, owing to the range of factors that are at play in individual displacement scenarios. This recognition is significant for the wider discussion about climate change-related displacement. However, from the perspective of an individual resisting expulsion to a home country that has been adversely affected by climate change, the question of causation of movement is immaterial. The relevant perspective is forward-looking, to the conditions the individual can expect to find on return.” SCOTT 2013. Agradezco al profesor de la Universidad Alberto Hurtado, Pablo Contreras, haberme dado a conocer este texto.

De acuerdo con el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones, IOM, William Lacy Swing, las consecuencias del cambio climático en las migraciones representa para la humanidad un desafío sin precedentes. Agrega el director Swing que “el número de tormentas, sequías e inundaciones se ha incrementado tres veces en los últimos treinta años, con efectos devastadores para las comunidades vulnerables, particularmente en el mundo subdesarrollado. En efecto, el año 2008 veinte millones de personas se han visto desplazadas debido a eventos climáticos extremos, en comparación con los 4.6 millones desplazadas por conflictos y violencia en ese mismo período. En el año 2012, 32 millones de personas fueron desplazadas debido a desastres naturales súbitos. Adicionalmente a lo anterior, 42 millones de personas fueron desplazadas por sequías”.<sup>7</sup> ¿Cuánta gente se verá afectada por el cambio climático al año 2050?<sup>8</sup>

Las estimaciones varían desde 25 millones a mil millones de personas, siendo 200 millones la cifra estimativa más citada.<sup>9</sup> Esta es precisamente la cifra estimada por el profesor Norman Myers de la Universidad de Oxford, quien ha declarado que “cuando el calentamiento de la Tierra cobre fuerza puede que haya hasta 200 millones de personas afectadas por las alteraciones de los sistemas monzónicos y otros tipos de precipitaciones, por sequías de una virulencia y duración sin precedentes, y por la elevación del nivel del mar e inundaciones de las zonas litorales.”<sup>10</sup> El Secretario General de la Organización de Naciones Unidas ha llamado a esta situación la nueva normalidad.<sup>11</sup>

Frente a la realidad descrita se hace relevante buscar la respuesta a un número de preguntas que pueden ser la base para la elaboración de políticas y acuerdos jurídicos que permitan abordar adecuadamente este desafío.

Primero, es necesario mejorar la información y estadística relacionada con la migración provocada por el cambio climático y razones ambientales relacionadas: ¿cuántas personas es probable que migren debido al cambio climático? ¿Quiénes migrarán? ¿Cuándo migrarán y a qué lugares? ¿Será una migración

<sup>7</sup> SCOTT 2013.

<sup>8</sup> Por cierto, también debe considerarse en la ecuación cambio climático y migraciones el factor seguridad, ya que algunos autores han puesto énfasis en los desafíos para la seguridad de los Estados y de sus habitantes que el cambio climático puede traer. Por ejemplo, el académico Kees Homan del Instituto Clingendael en Holanda, señala que el incremento de las sequías en conjunto con el aumento de la población producto del cambio climático hará más probable el conflicto con multitudes de personas buscando asegurar agua y alimento. (“De studie voorspelt dat met meer droogte en een snel groeiende bevolking, het steeds moeilijker wordt iedereen van voedsel te voorzien, en er waarschijnlijk meer gevallen zullen voorkomen van hongerijsdende mensen die elkaar schaars voedsel en water betwisten.”) HOMAN 2008.

<sup>9</sup> SWING, William Lacy. In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009. De acuerdo al informe PNUD (2008), entre los años 2000 y 2008 unas 262 millones de personas resultaron afectadas por desastres climáticos. Más del 98% de ellas vivía en países en desarrollo.

<sup>10</sup> MYERS, Norman, Oxford University 2005; *Stern Review Report on the Economics of Climate Change 2006*.

<sup>11</sup> SCOTT 2013.

temporal o permanente? ¿Serán migraciones internas o transnacionales? ¿Cuáles serán las consecuencias de la migración para aquellos que migren y para aquellos que se queden atrás? ¿Y para aquellos que deban recibir a los migrantes? ¿Es posible identificar hoy poblaciones y regiones especialmente vulnerables?<sup>12</sup>

Un segundo grupo de preguntas dice relación con políticas públicas y específicamente en las formas en que las autoridades de los países de destino y origen abordarán estos desafíos. Laczko observa que la respuesta se verá influenciada por la forma en que se decida entender y encauzar el tema. En efecto, existe una tendencia a presentar el tema migratorio como algo significativamente negativo. Los medios de comunicación ponen énfasis en la posibilidad que millones de personas del tercer mundo buscarán desplazarse a Europa y Estados Unidos. También se pone el acento en lo inadecuado de la legislación y política pública existente en esos países para enfrentar adecuadamente estos desplazamientos derivados del cambio climático, sin levantar consideraciones y discusiones sobre cómo las migraciones podrían ayudar a algunos países a enfrentar de mejor forma la adaptación al cambio climático.<sup>13</sup>

Swing subraya la importancia de no ver el proceso migratorio simplemente como el fracaso de las comunidades a adaptarse al cambio climático. Las migraciones han sido siempre una de las formas en que las personas han elegido para adaptarse a entornos cambiantes. Así, las migraciones pueden ayudar a aquellos que eligen quedarse atrás y no emigrar a pesar de que el territorio se volvió ambientalmente degradado.<sup>14</sup>

Las personas han migrado debido a razones ambientales desde los inicios de nuestra especie. Se podría argumentar que han sido los cambios ambientales y climáticos, con sus consecuencias económicas y sociales, los que han tenido una mayor incidencia en los procesos migratorios a lo largo de la historia. Sin embargo, es solo en las últimas décadas que se desarrolla conciencia sobre la incidencia de este factor en el fenómeno migratorio y sobre las sutiles y complejas variables que ligan el cambio climático con situaciones que gatillan y promueven la migración.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> LACZKO, Frank, Christine Aghazarm. "Introduction and Overview: Enhancing the knowledge base". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

<sup>13</sup> LACZKO 2009. Por ejemplo, cabe recordar: "The literature on climate change and migration is generally very pessimistic about mobility arising from climate change. This creates a starting point bias in thinking about policy responses, eschewing the development of policies that seek to harness migration as a strategy to promote adaptation to climate change..." (Barnett and Webber, 2009, p. 19). "The negative portrayal of migration can foster policies that seek to reduce and control its incidence and do little to address the needs of those who migrate, when migration may be the only option for those affected by climate hazards. Indeed, policies designed to restrict migration rarely succeed, are often self-defeating, and increase the costs to migrants and to communities of origin and destination." (World Bank, 2010, p. 25).

<sup>14</sup> SWING 2009.

<sup>15</sup> LACZKO 2009.

En 1990 el Panel Internacional sobre Cambio Climático indicó que el mayor impacto singular del cambio climático podría ser en migraciones humanas. En 1992 la Organización Internacional sobre Migraciones, IOM, declaró que grupos significativos de personas se desplazan debido a la degradación ambiental, la que ha aumentado severamente en los años recientes. Este número de migrantes podría crecer sustantivamente en la medida que grandes porciones de territorio se vuelven inhabitables debido al cambio climático.<sup>16</sup>

Sin embargo, a pesar de estas observaciones, el tema ha sido mayoritariamente ignorado o minimizado por los gobiernos y organizaciones internacionales, las que han valorado más otras causas de migraciones por sobre aquellas derivadas del medio ambiente y cambio climático. Así, el informe de la Comisión Global de Migraciones Internacionales, del año 2005, menciona el tema en forma marginal. Una de las razones que podrían explicar esta situación es el debate existente hasta el día de hoy sobre la relevancia del medio ambiente y el cambio climático en las migraciones reales que se han producido en los últimos años.

Así, es posible identificar un sector de minimalistas que le asignar un valor muy menor y los maximalistas que aseguran el efecto directo del cambio ambiental y climático en las migraciones. El tema ha tomado nuevas fuerzas en los últimos años y es posible afirmar que hoy es escasa la oposición a la percepción del efecto directo del cambio climático en los desplazamientos recientes y proyecciones futuras.<sup>17</sup>

Sobre el particular, tal vez procede aclarar que el cambio climático no genera directamente las migraciones, sino que sus efectos de transformaciones (sequías, tornados, huracanes, inundaciones y desertificaciones) hacen difícil o imposible continuar habitando territorios que tradicionalmente eran aptos e incluso óptimos para la vida humana.

Susan Martin explica que el cambio climático puede afectar el movimiento de personas en cuatro formas diferentes:

1. Intensificación de desastres naturales.
2. Aumento de la temperatura y sequía que afecte la producción agrícola y el acceso a agua limpia.
3. Aumento del nivel del mar que provoque que sean inhabitables los territorios costeros y que deje bajo el nivel del mar a varios estados isleños.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> LACZKO 2009.

<sup>17</sup> LACZKO 2009.

<sup>18</sup> Debe recordarse que el 44% de la población mundial habita a menos de 150 kilómetros de la costa.

4. La competencia sobre los recursos naturales puede llevar a conflictos que, a su vez, provoquen desplazamientos.<sup>19</sup>

Es probable que todas las regiones del planeta experimentarán algunos efectos adversos del cambio climático, pero las regiones menos desarrolladas son especialmente vulnerables, ya que parte importante de sus economías depende de actividades que son muy sensibles al clima y su capacidad de adaptación es baja debido a sus menores niveles de recursos financieros y humanos.<sup>20</sup>

Los beneficios potenciales de las migraciones para los procesos de desarrollo económico son hoy ampliamente reconocidos a los más altos niveles. Sin embargo, las migraciones producidas por cambio climático y otras razones ambientales son percibidas como un fracaso de adaptación. Pero la migración puede ser la mejor forma de adaptarse a las nuevas realidades climáticas de la región y ser así parte de la solución y no del problema. De acuerdo con esto, se vuelve necesario hacer una adecuada conceptualización de la relación entre cambio climático, el medio ambiente y las migraciones. También deben analizarse los desafíos metodológicos y aproximaciones posibles. También deben estudiarse las tendencias de respuesta a desastres de diversos tipos y finalmente analizar las respuestas de políticas públicas y dictación de legislación.<sup>21</sup>

El desafío hoy es lograr incorporar el tema del migrante climático al sistema internacional de protección de derechos humanos. Algunos han buscado levantar el concepto de refugiado ambiental. Sin embargo, la Convención de Refugiados de 1951 no contempla esta categoría de refugiados y la doctrina mayoritaria estima que no tendría soporte jurídico en el derecho internacional de los refugiados.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> MARTIN Susan F. "Managing environmentally induced migration". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009. Por su parte, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC, señala tres causas que pueden llevar a generar un mayor desplazamiento de personas provocado por el cambio climático: A. el aumento de las sequías, con la evaporación del agua contribuyendo a una disminución de la humedad del suelo, a menudo asociada con la escasez de alimentos. B. aumento de la fuerza de los huracanes tropicales y la frecuencia de las lluvias torrenciales y las inundaciones. C. aumento del nivel del mar resultante a partir de la expansión del agua, así como de la fusión de los hielos polares.

<sup>20</sup> LACZKO 2009.

<sup>21</sup> KNIVETON, Dominic, Christopher Smith, Richard Black, Kerstin Schmidt. "Challenges and approaches to measuring the migration– environment nexus". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

<sup>22</sup> Matthew Scott, de la Universidad de Lund, comparte esta opinión, considerando que la Convención no se hace cargo de la protección de refugiados por causa del cambio climático. En efecto, dice Scott que "The existing international protection framework does not explicitly address the circumstances of individuals internationally displaced in the context of a natural disaster. It is widely considered that the 1951 Convention on the Status of Refugees is an inappropriate instrument for these individuals to rely on, as it requires evidence of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. International and regional human rights instruments provide no explicit protection either."

Más aún, algunos piensan que el uso de la categoría jurídica de refugiado ambiental podría desmejorar el sistema jurídico internacional para la protección de los refugiados de acuerdo con la Convención Internacional de Refugiados de 1951.

Uno de los temas complejos de los escenarios de migraciones masivas debidas al cambio climático en el caso de Estados insulares pequeños es el caso de la apatridia. En efecto, Susin Park, Jefe de la Oficina del ACNUR para Suiza y Liechtenstein asume la probabilidad de situaciones de desplazamientos masivos y/o totales de la población de pequeños Estados insulares y reflexiona sobre el peligro de la apatridia. En ese contexto, indica que "la situación de los Estados insulares bajos plantea un riesgo grave de desplazamiento forzado permanente de poblaciones enteras y sus respectivos gobiernos en el extranjero, con un considerable riesgo de apatridia de facto a gran escala, que podría convertirse en apatridia de jure si el Estado afectado considerara que ha cesado su existencia".<sup>23</sup> Park indica que aunque es probable que tal apatridia no se produzca en el corto plazo, ya que sí es posible, parece ser aplicable el principio de que debe evitarse la apatridia. Como explica Park, "de acuerdo con este principio, deben concretarse adecuados mecanismos multilaterales de manera oportuna para los Estados que están en riesgo de quedar sumergidos y resultar inhabitables. Esas disposiciones son necesarias para garantizar que las poblaciones afectadas encuentren asilo seguro y que sus derechos, incluido el derecho a la nacionalidad, sean protegidos y respetados. Este enfoque no requiere necesariamente la concesión de protección temporal o arreglos para primeras opciones de migración per se. No obstante, podrían ser ventajosas la planificación temprana y la adopción de medidas preparatorias, incluyendo protección temporal y algunas opciones de migración limitada descritas anteriormente, ya que podrían aumentar la resistencia de las poblaciones afectadas y asegurar que el desplazamiento, si es inevitable, sea una respuesta de adaptación positiva."<sup>24</sup>

Frente a esta realidad, Matthew Scott propone explorar los siguientes caminos para lograr un adecuado marco jurídico de protección a los refugiados por razones de cambio climático:

- Una nueva convención internacional específicamente dirigida a la protección de refugiados debido a la acción del cambio climático.
- Una enmienda o protocolo adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> PARK 2011.

<sup>24</sup> PARK 2011.

<sup>25</sup> Y nosotros agregamos que lo mismo puede hacerse respecto de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y a todo otro cuerpo regional similar.

- Un protocolo adicional a la Convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Una mejor implementación de la Guía de Principios sobre desplazamiento interno.
- Soluciones ad hoc por parte de los Estados individuales en respuesta a eventos específicos.
- Migración gestionada.
- Fortalecimiento de la capacidad local de adaptación.
- Construcción gradual de consenso alrededor de políticas de protección a víctimas de desastres naturales.<sup>26</sup>

En el caso de Europa, Scott propone explorar si es posible aplicar el artículo octavo de la Convención Europea de Derechos Humanos para refugiados debido a la acción del cambio climático y resistir así la expulsión por parte de los Estados receptores.<sup>27</sup> De acuerdo con Scott, los argumentos para afrontar una acción judicial de defensa de un refugiado climático son los siguientes:

- Que el Estado receptor ha ganado sustantivos beneficios sociales y económicos por la emisión desproporcionada de gases de efecto invernadero desde su territorio.<sup>28</sup>
- Que estas emisiones representan una proporción medible de la contribución global a la concentración actual de gases de efecto invernadero presentes en la atmósfera.
- Que la emisión de gases de efecto invernadero por sociedades humanas es la responsable que el clima esté cambiando.
- Que el cambio climático está aumentando la frecuencia e intensidad de algunos eventos climáticos adversos.

<sup>26</sup> Iniciativa Nansen.

<sup>27</sup> El artículo octavo de la Convención Europea de Derechos Humanos dispone lo siguiente: Right to respect for private and family life. 1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

<sup>28</sup> Y también si se considera la acción de sus empresas y agentes en el exterior y de actores extranjeros que producen bienes para consumo interno del Estado.

- Que en aquellos casos en que el cambio climático se relaciona con un desastre natural, el Estado receptor se encuentra entre los Estados que tienen la mayor responsabilidad por haber contribuido a la ocurrencia de ese desastre y sus efectos dañinos asociados.<sup>29</sup>
- Que a la luz de los beneficios ganados por el Estado receptor y a los daños producidos por el cambio climático asociado a la obtención de tales beneficios, debiera darse más peso y relevancia al interés del individuo y del impacto de su eventual expulsión, que al interés económico del estado receptor y su comunidad nacional.<sup>30</sup>

### 3. Cambio climático y migraciones en Latinoamérica

Las migraciones ambientales y climáticas se están produciendo en la región latinoamericana tanto en su variante internacional como interna, dentro de las fronteras nacionales. En este caso, el proceso se produce a través de una migración de las zonas rurales, que van perdiendo su capacidad de mantener a la población, a las ciudades, en las que estadísticamente se ingresa a un círculo de pobreza agudizado por la falta de pertenencia y anomia social. Esta situación se puede observar especialmente en Bolivia, Ecuador y Perú. En el caso de Ecuador, también es significativa la migración internacional (España). También es posible observar que, dentro de las poblaciones rurales más afectadas, es posible observar diferentes segmentos, siendo el más pobre aquél al que se le hace más difícil sobrevivir en la nueva situación climática, es también el sector al que se le hace más compleja la posibilidad de emigrar y de reinser-tarse adecuadamente en un nuevo entorno. Así, se produce la paradoja que aquellos que más necesitan emigrar son los que más dificultades tienen para ello, no pudiendo hacerlo en definitiva y agravando así aun más su situación de pobreza y desesperanza.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Por ejemplo, daños a la propiedad, salud física y mental, vida familiar, ganado, etc. Cabe recordar que Scott escribe pensando y en el contexto europeo.

<sup>30</sup> SCOTT 2013. Por su parte, Scott previene que aquellos que deseen levantar este tipo de línea argumental también tiene el deber de hacerse cargo de los siguientes aspectos: lo probable es que el cambio climático nunca sea el único responsable y causa de un evento climático adverso particular. El cambio climático es responsabilidad de numerosos Estados y no de uno solo, por lo que sería injusto exigirle a un estado en particular toda la responsabilidad por el evento climático que motivó la migración. El Estado de origen comparte algún grado de responsabilidad por no ser capaz de impedir que un evento climático adverso se transforme en un desastre natural. Por cierto, también hay respuesta para cada uno de estos tres argumentos.

<sup>31</sup> Respecto del caso mexicano, cabe tener presente lo señalado por Teresa Chan: "En México, el cambio climático ya ha dado muestras de efectos adversos, respecto a la migración, aunque el tema se ha estudiado relativamente poco, parece existir cierta evidencia que muestra que el cambio climático sí influye en los movimientos de las personas. Los resultados encontrados sugieren que sí existe un vínculo entre migración y la degradación ambiental. La mayoría de los hogares en comunidades migrantes no poseen tierra, o ésta es poco adecuada para la agricultura, por lo que es factible señalar que el clima ha sido un factor que ha incentivado a algunas personas a dejar sus comunidades y desplazarse a otras

El año 2010, en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, tuvo lugar la Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones,<sup>32</sup> de la Organización Internacional para las Migraciones y su tema central fue migración, medio ambiente y cambio climático. La reunión generó un documento final con recomendaciones de políticas para abordar el desafío analizado. En el documento se indica que “el abordaje de los nexos que vinculan la migración con el cambio climático y la degradación del medio ambiente, involucra trabajar dentro de un enfoque integral, tanto a nivel global, como nacional y local, en el marco de un modelo de desarrollo sustentable que considere tanto las políticas de mitigación en la reducción de los gases de efecto invernadero como la adaptación de las comunidades.”<sup>33</sup>

El documento es consistente con las políticas generales desarrolladas en varios países de la región como Bolivia y Ecuador. Por ejemplo, se señala que “en los países de la región este enfoque integral supone la puesta en marcha de políticas globales y locales con una participación inclusiva de todos los países y comunidades afectadas, garantizado los derechos humanos, reconociendo particularmente las prácticas ancestrales de los pueblos originarios y el derecho a la autodeterminación y el respeto a la soberanía alimentaria en la puesta en marcha de modelos de desarrollo.”<sup>34</sup>

Y qué podemos decir respecto de Chile? Todas las simulaciones modélicas muestran que Chile es un país vulnerable al cambio climático. Nuestro país tiene significativos desafíos de adaptación a las nuevas realidades. Amplios territorios experimentarán la disminución severa de lluvias lo que provocará migraciones internas importantes. Santiago y las ciudades más importantes serán los destinos

---

regiones, ya sean dentro del mismo país, hacia mayores zonas urbanas, o bien incluso emigrar hacia el exterior.” CHAN 2012. También procede ver lo escrito por Juan Carlos Calleros. Por ejemplo: “Hasta el momento, la evidencia no es concluyente sobre la magnitud de los posibles efectos que pudiera tener el cambio climático sobre la migración internacional. Las posiciones al respecto varían entre maximalistas y minimalistas, al tiempo que se aprecian diferencias en los patrones de desplazamiento humano provocados por un desastre natural o por el deterioro paulatino del medio ambiente. En el caso de los desplazados guatemaltecos por la devastación del Huracán Stan a fines del 2005, mediante la aplicación del módulo especial de la EMIF Sur en México se aprecia que fue una proporción marginal (5.5%) quienes manifestaron que cambiarían o ya habían cambiado su lugar de residencia a México o a los Estados Unidos debido a ese desastre natural en particular.” CALLEROS 2012.

<sup>32</sup> IOM. Organización Internacional para las Migraciones. *Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático*. Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Secretaría Técnica, Cochabamba, 2010.

<sup>33</sup> IOM 2010.

<sup>34</sup> IOM 2010. Más aún, en el texto se agrega lo siguiente: “A nivel global, debe impulsarse una agenda de investigación que vincule e interrelacione los sistemas naturales y los sistemas sociales. Uno de los ejes debe orientarse a las causas y consecuencias de la migración por razones climáticas y realizar un seguimiento cuantitativo. Pocos científicos sociales que se centran en la migración, y se basan en datos de censos y encuestas de hogares, se han dedicado a la recopilación de datos o la investigación sobre el medio ambiente. Para comprender mejor el posible impacto del cambio climático sobre los movimientos migratorios se debe colocar mayor énfasis en la migración interna y en la migración Sur-Sur. Esta información es indispensable para fortalecer el conocimiento de base e informar a los decisores y ejecutores de políticas.”

de estos cientos de miles de migrantes internos. También debe recordarse que nuestro país tiene un extenso territorio escasamente poblado. Por ejemplo, todo el territorio entre Chiloé y el Cabo de Hornos comenzará a cobrar una significación inédita hasta la fecha en ese escenario. Para los chilenos y para muchos otros también. En ese momento cobrarán importancia las reflexiones y decisiones de políticas públicas que nuestro país haya tomado en los años antes del escenario descrito. Cabe recordar que las políticas construidas sobre la base de endurecer fronteras y levantar murallas virtuales y reales no solo adolecen del mal de no comprender la situación y desaprovechar sus posibilidades, sino que han demostrado una y otra vez ser inútiles.

#### **4. Algunas observaciones finales**

La evidencia científica y la estadística parecen demostrar el aumento creciente de fenómenos climáticos inusuales provocados por el calentamiento global de la atmósfera.

También pareciera ser que estos fenómenos climáticos y ambientales tienen incidencia importante en determinados procesos migratorios presentes y se podía proyectar a procesos futuros. Sin embargo, se hace necesario afinar y mejorar la evidencia científica, ya que también es posible observar que el aumento significativo de fenómenos climáticos inusuales no ha provocado en forma directa aumentos significativos de migraciones por esas razones.

Parece adecuado reconceptualizar el fenómeno de la migración provocada por cambio climático, desde una mirada negativa y de fracaso adaptativo, a una visión en que se entiende la migración como una forma adecuada de abordar la adaptación al nuevo entorno, para todos, los que emigran, los que se quedan y los que reciben. Así, conceptualizaciones como refugiado ambiental debieran ir dando lugar a nuevas ideas como las de adaptaciones a las nuevas condiciones de habitabilidad.

Paul Collier, en un libro publicado recientemente<sup>35</sup>, observa que la discusión tradicional sobre migraciones se ha centrado en si ésta es buena o mala y concluye que esta es una forma errada de abordar el tema y que la pregunta adecuada es ¿cuánta más migración será beneficiosa y para quién? Collier analiza los efectos de la migración respecto de los migrantes, los países que reciben y los países de origen de los migrantes. Ahora bien, si partimos de la distinción de Collier, y la aplicamos al tema del cambio climático, poniendo atención a los efectos de la migración en los países de origen, se podría levantar la hipótesis de promover la migración como expresión de adaptación al cambio climático.

<sup>35</sup> COLLIER, Paul. *Exodus: How migration is changing our world*. Oxford University Press, 2013.

El Marco de Adaptación de Cancún, documento adoptado en la XVI Conferencia de las Partes, celebrado el año 2010, establece en su artículo 14, párrafo f) “la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional.”

De esta forma, el proceso intergubernamental de Naciones Unidas se hace parte de esta aproximación y comprensión del fenómeno migratorio derivado del cambio climático. Cabe esperar una mayor profundización del tema y de la adopción por parte de los países miembros de políticas nacionales dirigidas en la dirección señalada por el Marco de Adaptación.

El cambio climático es un desafío que ha tensado aproximaciones y comprensiones tradicionales de la realidad y de las políticas públicas. Mientras se mantiene en la reflexión dentro del ámbito del medio ambiente no genera mayores inquietudes y aprensiones que las que se podría esperar de su propia naturaleza. Sin embargo, el cambio climático tiende a relacionarse con virtualmente todos los ámbitos de las políticas públicas: economía, recursos naturales, energía, transporte, sociedad, educación, salud, vivienda, seguridad, defensa, etc., y es por ello que presenta desafíos mayores que ponen en tabla de juicio la sabiduría de las decisiones tomadas tradicionalmente en todos los ámbitos indicados. El derecho, tanto nacional como internacional, tiene un rol central en esta materia como regulador social que permita encontrar los equilibrios adecuados entre los distintos requerimientos de la sociedad contemporánea. La ecuación cambio climático y migraciones es un ejemplo en que se requerirá de mucha y nueva sabiduría para lograr los equilibrios necesarios para lograr una mejor sociedad para vivir en este siglo XXI.

## 5. Referencias

BARNETT, J. & Webber, M. “Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change”, Swedish Commission on Climate Change and Development, Stockholm, [www.ccdcommission.org](http://www.ccdcommission.org). 2009.

BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge University Press, 2004.

BILSBORROW, Richard E. “Collecting data on the migration–environment nexus”. In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

CALLEROS Alarcón, Juan Carlos. “Los efectos del cambio climático sobre la migración internacional: análisis de la evidencia en el caso mexicano”. *Diálogos Migrantes. Movilidad Humana y Medio Ambiente*, México, 2012.

CHAN, Teresa. Cambio climático y migración. Una perspectiva desde la Ecología Humana. Observatorio de Cambio Climático de Yucatán. México, 2012.

COLLIER, Paul. *Exodus: How migration is changing our world*. Oxford University Press, 2013.

HOMAN, Kees. *Klimaatverandering als veiligheidsprobleem*. Instituut Clingendael. 2008.

IOM. "Organización Internacional para las Migraciones. Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático". Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Secretaría Técnica, Cochabamba, 2010.

LEIGHTON, Michelle. "Migration and slow-onset disasters: desertification and drought". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

KNIVETON, Dominic, Christopher Smith, Richard Black, Kerstin Schmidt. "Challenges and approaches to measuring the migration– environment nexus". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

LACZKO, Frank, Christine Aghazarm. "Introduction and Overview: Enhancing the knowledge base". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

MARTIN Susan F. "Managing environmentally induced migration". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

MOREL, Michele. *Klimaatvluchtelingen: simpele term voor complex fenomeen*. *Internationale Spectator*. 65(11), pp. 569-572. Universiteit Gent. 2011.

MOREL, Michele. *Milieumigranten in het internationaal recht: een zoektocht naar bescherming*. *Tijdschrift voor Mensenrechten*. 2. pp. 7-10. Universiteit Gent, 2010.

NAIK, Asmita. "Migration and Natural Disasters" In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

PARK, Susin. *El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. 2011.

SCOTT, Matthew. *Taking Responsibility for Climate Change-Related Displacement: Article 8 of the European Convention on Human Rights and the Proportionality of Expelling 'Climate Refugees'*. Lund University, Lund, 2013.

SWING, William Lacy. *Foreword*. In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

WARNER, Koko, Tamer Afifi, Marc Stal, Olivia Dun. "Researching environmental change and migration: evaluation of EACH-FOR methodology and application in 23 case studies worldwide". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.

WORLD BANK. "World Development Report 2010, Development and Climate Change, The International Bank for Reconstruction and Development" / The World Bank, Washington DC. 2010.

ZETTER, Roger. "The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people". In: Frank Laczko and Christine Aghazarm Editors. *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration, IOM. Geneva, 2009.