



**ACNUR
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees



**POLÍTICAS LEGALES Y DE PROTECCIÓN
SERIES DE INVESTIGACIÓN**

**Desplazamiento Inducido por el Cambio Climático: Política de
Adaptación en el Contexto de las Negociaciones sobre el Clima de la
CMNUCC**

Koko Warner

**Jefa de la Sección de Migración por Razones Ambientales, Vulnerabilidad Social y
Adaptación, de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de
Naciones Unidas**

(UNU-EHS)

DIVISIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Mayo 2011

PPLA/2011/02

**DIVISIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS (ACNUR)
CP2500, 1211 GINEBRA 2
SUIZA**

**E-mail: hqpr02unhcr.org
Sitio Web: www.acnur.org**

Este documento de discusión se preparó para la Mesa Redonda de Expertos del ACNUR sobre el Cambio Climático y Desplazamiento convocada entre el 22 y 25 de febrero del 2011 en Bellagio, Italia, con el generoso apoyo de la Fundación Rockefeller.

Las opiniones expresadas en este documento son de la autora y no necesariamente reflejan las de las Naciones Unidas o del ACNUR. Se puede citar, mencionar o copiar este documento con propósitos académicos, educacionales u otras no comerciales sin permiso previo del ACNUR, siempre y cuando se reconoce la fuente y la autora. El documento está disponible en línea en su versión en inglés en: <http://www.unhcr.org/protect>; así como en su versión en español en: www.acnur.org

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2011.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. DE LA INVESTIGACIÓN APLICADA A LOS PROCESOS DE POLÍTICAS.....	5
3. DESPLAZAMIENTO Y MIGRACIÓN INDUCIDO POR EL CLIMA EN EL CONTEXTO DE LA CMNUCC.....	7
3.1 CRONOLOGÍA Y PERSPECTIVA GENERAL DE MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO EN DISCUSIONES DE LA CMNUC.....	8
3.2 FUNDAMENTANDO EL CASO PARA LA MIGRACIÓN Y EL DESPLAZAMIENTO EN EL PROCESO DE LA POLÍTICA DE LA CMNUCC.....	10
3.2.1 <i>El papel de la investigación aplicada.....</i>	<i>10</i>
3.2.2 <i>El papel de la comunidad humanitaria y la promoción de la red.....</i>	<i>12</i>
3.3 DEL 2008 AL PRESENTE: INCLUYENDO LA MIGRACIÓN Y EL DESPLAZAMIENTO EN EL TEXTO DE NEGOCIACIÓN.....	14
3.4 MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO EN EL MARCO DE ADAPTACIÓN CANCÚN.....	16
4. ANÁLISIS.....	19
5. IMPLICACIONES PARA EL ACNUR DE LA MIGRACIÓN Y EL DESPLAZAMIENTO EN EL MARCO DE ADAPTACIÓN CANCÚN.....	21
5.1 ¿QUE PUEDEN HACER LOS ESTADOS Y LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS PARA ABORDAR EL TEMA DE LA MIGRACIÓN MEDIOAMBIENTAL?	21
5.2 REFLEXIONES SOBRE EL COMPROMISO DEL ACNUR CON EL TEMA DEL DESPLAZAMIENTO INDUCIDO POR EL CLIMA.....	22
6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE POLÍTICAS.....	24

1. Introducción

En los últimos años, la migración y el desplazamiento de personas en el contexto del cambio climático han llamado la atención de los investigadores y a los encargados de elaborar las políticas, en repetidas ocasiones. Recientemente, los medios han destacado importantes incidentes de inundaciones en el 2010 tales como las inundaciones en Pakistán, las cuales inundaron el 20 por ciento del país y dejaron aproximadamente a 20 millones de personas temporalmente sin techo. Además, inundaciones similares a inicios del 2011 en el este de Australia captaron la atención mundial, al inundarse áreas del tamaño de Francia y Alemania juntas, dejando a muchos pueblos aislados durante varias semanas. Estos eventos desastrosos son altamente visibles, sin embargo, igualmente importante es la serie de preguntas acerca de la interacción del espectro de movilidad humana (desde la migración al desplazamiento) y los cambios ambientales de naturaleza abrupta y proceso lento, incluyendo:

- ¿Es posible que las personas desplazadas, en parte por procesos relacionados con el cambio climático, puedan retornar a sus lugares de origen, y bajo qué circunstancias?
- ¿Se están implementando las políticas que abordan adecuadamente las necesidades de personas que han dejado voluntariamente o han sido forzadas a dejar sus hogares?
- ¿Existen los marcos para abordar las necesidades de personas que responden a cambios de procesos lentos en su medio ambiente que afectan sus medios de vida sostenibles?

Estos temas desafían los enfoques existentes hacia la migración y el desplazamiento, y demuestran la necesidad de nuevas reflexiones sobre los impactos de las condiciones de cambios medioambientales. El tema conlleva más desafíos y también oportunidades para la ciencia y la práctica: cambios medioambientales, movilidad humana, y adaptación tipifican algunas de las áreas de políticas claves del siglo XXI que requieren una mezcla de ciencia, pericia operacional, y políticas para abordar. Los temas tratan asuntos claves sobre políticas: base de información para políticas, acción humanitaria, asuntos de soberanía y seguridad¹, y nuevas formas de políticas que trascienden líneas tradicionales.

Este trabajo presenta un ejemplo de cómo “el rostro humano del cambio climático” se ha introducido a un ruedo político internacional –las negociaciones sobre el clima de la CMNUCC –en un periodo de tiempo relativamente corto por medio de un esfuerzo coordinado de organizaciones operacionales y de investigación (sección 2). Este trabajo describe el proceso que culminó en el Marco de Adaptación Cancún, recientemente aprobado en el COP16 (dic. 2010) (sección 3). Además, evalúa los papeles

* El autor quiere reconocer al Dr. Tamer Afifi, Soenke Kreft, Angela Wagner, Therese Rosenfeld, Michael Zissener y todos los colegas cuya labor intenta encapsular este documento. La autora agradece a José Riera y Agnès Hurwitz del ACNUR por su orientación en la preparación de este trabajo.

¹ S.K. Chakrabarti y S. Saeed Ahmed, “Sinking island’s nationals seek new home” (Ciudadanos de isla que se hunde buscan nuevo hogar) CNN, 11 de noviembre del 2008, disponible en línea en inglés en: <http://www.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/11/11/maldives.president/index.html> (último acceso 2 de febrero del 2011); S. Leahy, “Tiny Tuvalu Fights for Its Literal Survival” (Pequeño Tuvalu Lucha por Sobrevivir Literalmente), IPS News, 27 de julio del 2007, disponible en línea en inglés en: <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=38695> (último acceso 12 de mayo del 2011).

complementarios actuales y futuros para la investigación y la pericia operacional para identificar políticas alternativas para abordar la migración y el desplazamiento en el contexto del cambio climático (sección 4). La sección final del trabajo hace conclusiones, y reflexiona sobre las implicaciones de políticas para la investigación y la práctica.

2. De la investigación aplicada a los procesos de políticas

Referencias específicas al cambio climático y migración comenzaron a aparecer en la literatura científica hace varias décadas, con trabajos ocasionales en las décadas de 1970 y 1980², incrementándose a menciones más regulares a lo largo de los noventa³. Importantes reseñas científicas tales como el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) han incluido referencias sobre la migración inducida por el medio ambiente desde su primer informe de evaluación en 1990⁴. Los cálculos aproximados de los expertos sobre el número de personas que puedan ser forzadas a migrar en relación con el cambio medioambiental mundial⁵ provocaron el interés generalizado de los medios, así como el debate académico. Warner *et al.* señalan que:

los cálculos aproximados sobre el número de migrantes y proyecciones de futuros cálculos son divergentes y controversiales. Un cálculo aproximado de rango medio citado recientemente por la OIM coloca la cifra en 200 millones para el año 2050. La primera controversia concierne la categorización de personas movilizadas por factores ambientales incluyendo el cambio climático. Algunas organizaciones hacen referencia a “refugiados ambientales” mientras que otras, siguiendo la posición del ACNUR, recalcan que la palabra “refugiado” tiene un significado legal específico en el contexto de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Por tanto, términos como “migrantes ambientales” y “migrantes motivados por el medioambiente” han sido introducidos como alternativas⁶ (traducción libre).

² Por ejemplo, El-Hinnawi, *Environmental Refugees* (Refugiados Ambientales) (Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1985).

³ Por ejemplo, S. Lonergan, ‘The Role of Environmental Degradation in Population Displacement’ (El papel de la Degradación Medioambiental en el Desplazamiento de Poblaciones) (1998) *Proyecto Cambio Medioambiental y Seguridad* Informe No. 4, 5-15; T. Homer-Dixon, ‘On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict’ (En el Umbral: Cambios Ambientales como Causas de Conflicto Agudo) (1991) 16(2) *Seguridad Internacional*, 76-116; T. Homer-Dixon, ‘Thresholds of Turmoil: Environmental Scarcities and Violent Conflict’ (Umbral de Agitación: Escaseces Ambientales y Conflicto Violento) en D. Deudney y R. Matthew (eds), *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Policies* (Terreno Disputado: Seguridad y Conflicto en las Nuevas Políticas Medioambientales) (Albany, NY: State University of New York Press, 1999).

⁴ IPCC, *Primer Informe de Evaluación (FAR)* (Ginebra: IPCC, 1990) disponible en línea en su versión en inglés en: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml (último acceso 12 de mayo del 2011).

⁵ N. Myers, ‘Environmental Refugees: An Emergent Security Issue’ (Refugiados Ambientales: Un Asunto de Seguridad Emergente), 13° Foro Económico, Praga, 23-27 de mayo del 2005; N. Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change* (Reseña Stern sobre el Factor Económico del Cambio Climático) (Cambridge: CUP, 2006).

⁶ K. Warner, M. Stal, O. Dun y T. Afifi, ‘Researching Environmental Change and Migration: Evaluation of EACH-FOR Methodology and Application in 23 Case Studies Worldwide’ (Investigando el Cambio Medioambiental y la Migración: Evaluación de la Metodología EACH-FOR y su Aplicación a 23 Estudios de Caso a Nivel Mundial) en F. Laczko y C. Aghazarm (eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Evaluando la Evidencia) (Ginebra: OIM, 2009) 197-244.

La base empírica de las investigaciones comenzó a acelerarse desde mediados hasta finales de los 2000 cuando una serie de investigaciones sistemáticas y estudios de caso sobre el cambio medioambiental y migración empezaron a publicarse⁷. Estos estudios fueron complementados por el desarrollo metodológico y conceptual, así como los análisis de las implicaciones de políticas⁸. Hoy en día, varios proyectos en diferentes

⁷ Por ejemplo, D. Massey, W. Axinn y D. Ghimire, 'Environmental Change and Out-Migration: Evidence from Nepal' (Cambio Medioambiental y Migración Hacia Fuera: Datos de Nepal) (2007) Centro de Estudios de la Población del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Michigan, Informe 07-715, disponible en línea en inglés en: <http://www.psc.isr.umich.edu/pubs/pdf/rr07-615.pdf> (último acceso 23 mayo del 2011); D. Kniveton *et al.*, 'Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows' (Cambio Climático y Migración: Mejorando Flujos de Metodologías a Cálculos Aproximados). *Serie Investigación sobre Migración OIM* No. 33 (Ginebra: OIM, 2008); J. Jäger, J. Fröhmann, S. Grünberger, A. Vag, 'Synthesis Report' (Síntesis del Informe), *Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project* (Proyecto de Cambio Medioambiental y Escenarios de Migración Forzada), 2009, disponible en línea en inglés en: http://www.each-for.eu/documents/EACHFOR_Synthesis_Report_090515.pdf (último acceso 12 de mayo del 2011), 64-66; y K. Warner, M. Stal, O. Dun y T. Afifi, 'Researching Environmental Change and Migration: Evaluation of EACH-FOR Methodology and Application in 23 Case Studies Worldwide' (Investigando el Cambio Medioambiental y la Migración: Evaluación de la Metodología EACH-FOR y su Aplicación a 23 Estudios de Caso a Nivel Mundial) en F. Laczko y C. Aghazarm (eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Evaluando la Evidencia) (Ginebra: OIM, 2009) 197-244.

⁸ Por ejemplo, R. Zetter, 'Legal and normative frameworks' (Marcos legales y normativos) (2008) 31 *Forced Migration Review* (Reseña sobre Migración Forzada) 62; E. Piguet, 'Climate Change and Forced Migration: How can International Policy respond to Climate-Induced Displacement?' (Cambio Climático y Migración Forzada: ¿Cómo pueden las Políticas Internacionales responder al Desplazamiento Inducido por el Clima?) (Ginebra: Unidad de Evaluación y Análisis de Políticas del ACNUR, 2008); F. Laczko y C. Aghazarm (eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Evaluando la Evidencia) (Ginebra: OIM, UNU-EHS, CCEMA, Rockefeller Foundation, 2009); M. Leighton, 'Climate Change and Migration: Key Issues for Legal Protection of Migrants and Displaced Persons' (Cambio Climático y Migración: Temas Claves para la Protección Legal de los Migrantes y Personas Desplazadas), Documento de Información Básica para el Equipo de Estudio Transatlántico sobre el Cambio Climático y la Migración, German Marshall Fund, 2010); S. F. Martin, 'Climate Change and International Migration' (Cambio Climático y Migración Internacional), Documento de Información Básica para el Equipo de Estudio Transatlántico sobre el Cambio Climático y la Migración, German Marshall Fund, 2010); P. Martin, 'Climate Change, Agricultural Development, and Migration' (Cambio Climático y Desarrollo Agrícola), Documento de Información Básica para el Equipo de Estudio Transatlántico sobre el Cambio Climático y la Migración, German Marshall Fund, 2010); S. F. Martin, 'Climate Change, Migration, and Adaptation' (Cambio Climático, Migración y Adaptación), Documento de Información Básica para el Equipo de Estudio Transatlántico sobre el Cambio Climático y la Migración, German Marshall Fund, 2010); S. Collinson, 'Developing Adequate Humanitarian Responses' (Desarrollando Respuestas Humanitarias Adecuadas), Documento de Información Básica para el Equipo de Estudio Transatlántico sobre el Cambio Climático y la Migración, German Marshall Fund, 2010, disponible en línea en: http://www.gmfus.org/galleries/defaultfile/Collinson_MAH_EditsV2.pdf (último acceso el 1 de febrero del 2011); A. Narusova, D. Kniveton, K. Warner, 'Climate change, environmental, and migration: Frequently Asked Questions' (Cambio Climático, Medio Ambiente y Alianza de Migración), Resumen para encargados de la toma de decisiones en las Negociaciones sobre el Clima de la CMNUCC en Cancún (CP16), Climate Change, Environment and Migration Alliance (Cambio Climático, Medio Ambiente y Alianza de Migración) (CCEMA), 2010; A. Warnecke, D. Tanzler y R. Vollmer, 'Climate Change, Migration, and Conflict: Receiving Communities under Pressure' (Cambio Climático, Migración y Conflicto: Recibiendo Comunidades bajo Presión), Documento de Información Básica para el Equipo de Estudio Transatlántico sobre el Cambio Climático y la Migración, German Marshall Fund, 2010); K. Warner, 'Global Environmental Change and Migration: Governance Challenges' (Cambio Medioambiental Global y Migración: Desafíos de Gobernanza) (2010) 20 *Global Environmental Change* 402-413 (Edición Especial de *Global Environmental Change* enfocado en Resistencia y Gobernanza). *Environmental Change* focusing on Resilience and Governance).

fases de conclusión continúan extendiendo la base de conocimientos, y ofrecen un entendimiento más refinado de cómo los factores medioambientales, incluyendo los actuales extremos meteorológicos y el potencial para importantes cambios en sistemas climáticos a largo plazo, afectan la migración y el desplazamiento. El IPCC planea un sub-capítulo sobre este tema en su quinto informe de evaluación que será publicado en el 2014. El tema también será abordado en otros capítulos, particularmente en capítulos regionales, como una cuestión transversal. Otros trabajos han documentado preguntas frecuentes sobre migración y desplazamiento en el contexto del cambio climático, reflejando los conocimientos que existen actualmente⁹. Igualmente, otros trabajos de investigación han documentado los vacíos más importantes de conocimiento y posibles formas de encarar estos vacíos. Por lo tanto, este artículo no aborda estos temas regionales, como una cuestión transversal. Otros trabajos han documentado preguntas frecuentes sobre migración y desplazamiento en el contexto del cambio climático, reflejando los conocimientos que existen actualmente¹⁰. Igualmente, otros trabajos de investigación han documentado los vacíos más importantes de conocimiento y posibles formas de encarar estos vacíos. Por lo tanto, este artículo no aborda estos temas.

3. Desplazamiento y migración inducido por el clima en el contexto de la CMNUCC

Esta sección analiza cómo la migración y el desplazamiento se convirtieron en tema de discusión entre Partes negociantes, y cómo el papel de la investigación y la promoción de organizaciones de la ONU y humanitarias ayudaron a introducir el tema en el Marco de Adaptación Cancún. Además, analiza el posicionamiento en el texto y significado del párrafo 14(f) del Marco de Adaptación Cancún, y el papel catalizador de la CMNUCC en el desarrollo de la cooperación internacional sobre el desplazamiento inducido por el clima y las sinergias existentes con otros foros internacionales.

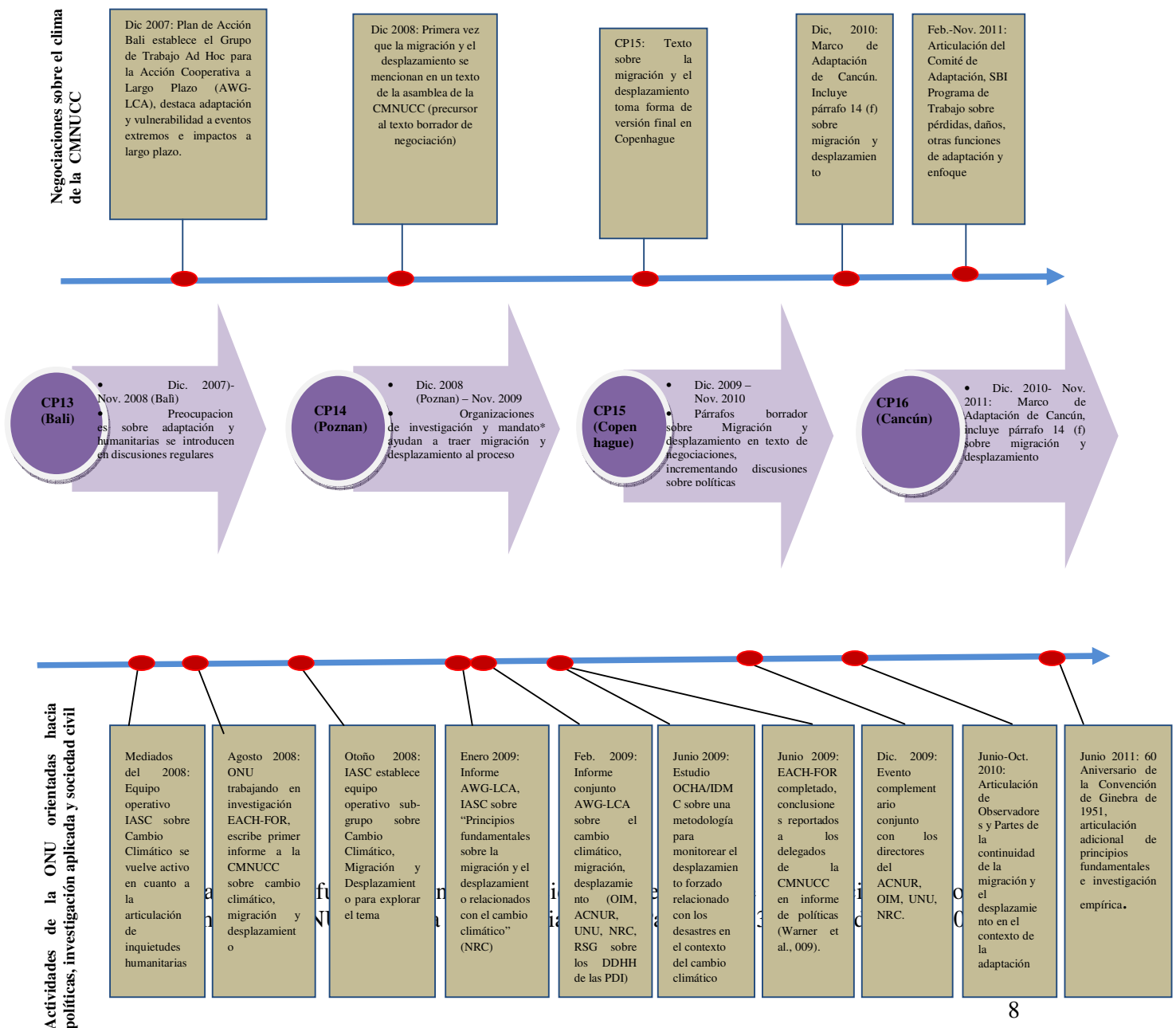
3.1 CRONOLOGÍA Y PERSPECTIVA GENERAL DE MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO EN DISCUSIONES DE LA CMNUCC

⁹ A. Narusova, D. Kniveton, K. Warner, 'Climate change, environmental, and migration: Frequently Asked Questions' (Cambio climático, medio ambiente, y migración: Preguntas Frecuentes), Resumen para encargados de la toma de decisiones en las Negociaciones sobre el Clima de Cancún del CMNUCC (CP16), Climate Change, Environment and Migration Alliance (Cambio Climático, Medio Ambiente y Alianza de Migración) (CCEMA), 2010.

¹⁰ E. Piguet, 'Climate Change and Forced Migration: How can International Policy respond to Climate-Induced Displacement?' (Cambio Climático y Migración Forzada: ¿Cómo pueden las Políticas Internacionales responder al Desplazamiento Inducido por el Clima?) (Ginebra: Unidad de Análisis de Evaluaciones y Políticas del ACNUR, 2008); K. Warner, M. Stal, O. Dun y T. Afifi, 'Researching Environmental Change and Migration: Evaluation of EACH-FOR Methodology and Application in 23 Case Studies Worldwide' (Investigando el Cambio Medioambiental y la Migración: Evaluación de la Metodología EACH-FOR y su Aplicación a 23 Estudios de Caso a Nivel Mundial) en F. Laczko y C. Aghazarm (eds.) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Evaluando la Evidencia) (Ginebra: OIM, 2009) 197-244. CCEMA, IOM, Munich Re Foundation, UNEP y UNU-EHS, 'Migration, Displacement and Environmental Change: Developing a Tool Kit for Policy Makers' (Migración, Desplazamiento y Cambio Climático: Desarrollando un Kit de Herramientas para Encargados de la Toma de Decisiones), Taller de Políticas e Investigación, 25 y 26 de octubre del 2010; K. Warner, *Environmental Change and Migration: Methodological Considerations From Ground-Breaking Global Survey* (Cambio Medioambiental y Migración: Consideraciones Metodológicas de Sondeo Global Pionero). *Journal of Population and Environment*, (Revista de Población y Medio Ambiente), (próximamente en el 2011).

La siguiente discusión explora cómo la investigación aplicada y la coordinación con la ONU y agencias internacionales formaron las opiniones de las Partes y las discusiones de la CMNUCC entre el 2007 y diciembre del 2010. La autora refiere al lector a la Figura 1 abajo, que explica la cronología del periodo desde el 2007 hasta el presente, cuando la migración y el desplazamiento se reconocieron formalmente en el proceso de la CMNUCC. La Figura 1 ilustra algunos de los hitos que introdujeron el tema en las negociaciones sobre el clima del CMNUCC desde diciembre del 2007 hasta el presente, sin embargo, omite muchos eventos valiosos y contribuciones debido a limitaciones de espacio.

Figura 1: Negociaciones sobre el clima de la CMNUCC, migración y desplazamiento



Bali, Indonesia¹¹. Esta sesión creó el Plan de Acción Bali que expuso los elementos de adaptación que podrían ser tomados en consideración en un acuerdo internacional sobre el clima. Por ejemplo, CP13 resultó en la adopción del Mapa de Carreteras Bali, que incluyó el Plan de Acción Bali¹². El Plan de Acción Bali muestra el camino para un nuevo proceso de negociación diseñado para hacerle frente al cambio climático, con el objetivo de completar esto para el 2009¹³. Creó el Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés), un organismo subsidiario cuyo propósito es hacer los preparativos para un acuerdo exitoso sobre el clima que suceda (o complemente) el Protocolo de Kyoto. En ese momento, se esperaba que CP15 completara el mandato de la AWG-LCA en el 2009, y que los elementos de adaptación estuvieran firmemente sujetos en un acuerdo internacional¹⁴. Entre CP13 (Bali) y CP14 (Poznan) las tareas de la AWG-LCA y sus grupos de contacto eran de explorar más detalladamente las propuestas de las Partes y Observadores sobre elementos para la “acción mejorada sobre adaptación y mitigación y acciones asociadas de realización y apoyo”¹⁵ (traducción libre). Durante este periodo, la CMNUCC aceptó informes tanto de las Partes como de Observadores para comenzar a identificar elementos específicos comunes para lograr un resultado consensuado en la quinceava sesión de la Conferencia de las Partes (CP). Después del 30 de septiembre del 2008, la CMNUCC solo aceptó informes de las Partes:

En su tercera sesión, la AWG-LCA invitó al Presidente a preparar, bajo su propia responsabilidad, un documento que reuniera las ideas y propuestas presentadas por las Partes sobre los elementos contenidos en el párrafo 1 del Plan de Acción Bali, tomando en cuenta las ideas y propuestas presentadas por las organizaciones observadoras acreditadas. En la preparación de este documento, el Presidente se ha basado en los informes escritos recibidos antes del 30 de septiembre del 2008, en respuesta a las invitaciones contenidas en el Plan de Acción Bali, y en las conclusiones de la primera y segunda sesión de la AWG-LCA, así como las presentaciones hechas en los talleres que se realizaron durante las sesiones. Además, se le solicitó al Presidente actualizar el documento antes del final de la cuarta sesión, basándose en los informes recibidos después del 30 de septiembre del 2008 y las ideas y propuestas presentadas durante esa sesión¹⁶.

¹¹ CMNUCC, Conferencia de las Partes: Plan de Acción Bali, FCCC/CP/2007, Bali, Indonesia, 14 de marzo del 2008, disponible en línea en: www.unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf (último acceso 12 de mayo del 2011).

¹² Véase CMNUCC, Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA), CMNUCC 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 de marzo de 2008, Decisión 1/CP.13, para. 2 y anexo 1, disponible en línea en: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3> (último acceso 12 de mayo del 2011).

¹³ *Ibid.*, 3.

¹⁴ CMNUCC, Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA), FCCC/AWGLCA/2008/3, 16 de mayo del 2008, para. 24, disponible en línea en: http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca1/eng/03.pdf (último acceso 12 de mayo del 2011).

¹⁵ CMNUCC, Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención nota 12 arriba, para 2 y anexo 1.

¹⁶ Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA), FCCC/AWGLCA/2008/14, 17 de noviembre del 2008, para. 19, disponible en línea en: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca4/eng/14.pdf> (último acceso 12 de mayo del 2011).

Por lo tanto, antes de CP14, las organizaciones operativas y de investigación tuvieron la oportunidad de formar conjunta y directamente las ideas para el proyecto de texto de negociación dentro del proceso establecido. Tras CP14, los Observadores necesitaban buscar otras formas de presentar nuevas ideas y opiniones a las Partes, quienes, a su vez, estaban libres de adoptar opiniones que sentían que estaban de acorde con sus posiciones.

En este contexto, la extendida comunidad humanitaria –incluyendo las agencias de la ONU, la investigación, y la sociedad civil – se movilizó masivamente en el periodo entre el 2008 y el 2009 para asegurar que el rostro humano del cambio climático fuera debidamente representado. Estos tres elementos constituyeron una parte clave de las posiciones de las Partes, el apoyo de los Observadores, y la interpretación de los eventos mundiales relacionados con el clima extremo – todos de los cuales jugaron un papel en la inclusión de la migración y el desplazamiento en las negociaciones sobre el clima de la CMNUCC. También se señaló que el compromiso tras CP15 en Copenhague disminuyó en cierto modo, en parte como reflejo de la decepción percibida de no haber logrado la meta de un acuerdo internacional sobre el clima para diciembre del 2009. Sin embargo, el papel de estos Observadores se discute abajo en la sección 4.

Las próximas dos secciones discuten los papeles respectivos de la investigación y la comunidad humanitaria en la introducción del concepto de la migración y el desplazamiento en las negociaciones sobre el clima. Seguidamente, se retoma la discusión acerca de la cronología desde aproximadamente el 2008 hasta el presente.

3.2 Creando el caso para la migración y el desplazamiento en el proceso de políticas de la CMNUCC

3.2.1 El papel de la investigación aplicada

La investigación y la experiencia operacional con las agencias internacionales y de la ONU así como en la sociedad civil (especialmente al nivel comunitario) jugaron un papel complementario en la inclusión del tema de la migración y el desplazamiento inducidos por el medio ambiente en las discusiones de la CMNUCC. La investigación aplicada respondió a llamadas de las políticas para llenar los vacíos de conocimiento¹⁷. Los resultados de la investigación basada en observaciones de campo se comenzaron a publicar de manera más generalizada desde el 2007 en adelante. Durante el transcurso del 2007 y el 2008, el Proyecto Cambios Ambientales y Escenarios de Migración Forzada (EACH-FOR, por sus siglas en inglés) apoyado por la Comisión Europea estaba llevando a cabo sus 23 estudios de caso a nivel mundial acerca del impacto potencial del cambio ambiental (incluyendo el cambio climático) en la movilidad humana. Los resultados relacionados a la investigación EACH-FOR y otros fueron documentados por primera vez en un informe a la CMNUCC en agosto del 2008 en la sesión de la AWG-LCA en Accra, Ghana¹⁸. Alrededor de este periodo, las Partes se

¹⁷ J. Solana and B. Ferrero-Waldner, 'Climate Change and International Security: Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council' (Cambio Climático y la Seguridad Internacional: El Papel de la Alta Representación y la Comisión Europea al Consejo Europeo). (Brussels: European Commission, 2008).

¹⁸ UNU-EHS, Conferencia Internacional sobre 'Medio Ambiente, Migración Forzada y Vulnerabilidad Social (EFMSV)', 9-11 octubre del 2008, Bonn, Alemania. Más información disponible en línea en: www.emsva2008.org (ultimo acceso 12 de mayo del 2011).

estaban preparando, bajo la AWG-LCA, para abordar varios temas de adaptación. Esta posición hizo que las Partes fueran receptivas a informes respaldados por investigaciones, y los apoyaron en el sentido de introducir asuntos sobre la migración y el desplazamiento en las primeras discusiones informales en Accra. Hubo muchos más temas de los que los investigadores pudieron abordar con respuestas respaldadas por conclusiones. Sin embargo, los formuladores de políticas sintieron que el tema era legítimo y mostraron suficiente confianza en la base emergente de conocimientos para incluir la migración y el desplazamiento en las agendas de reuniones formales e informales. La primera conferencia internacional sobre el tema se celebró seis semanas después en Bonn, Alemania, reuniendo estudios de caso, análisis de políticas, y escenarios¹⁹. La red de investigación y políticas Alianza sobre el Cambio Climático, Medio Ambiente y Migración (CCEMA, por sus siglas en inglés) se fundó en ese tiempo, cuando los investigadores y formuladores de políticas identificaron la necesidad de intercambiar información y opiniones sobre la migración y el desplazamiento en el contexto del cambio climático. La investigación se hizo disponible en un momento particular oportuno, para el proceso de políticas de la CMNUCC (entre CP13 y CP14, o 2007-2008), cuando la ONU y otros observadores citaron resultados de investigaciones en los primeros informes a la CMNUCC sobre migración y desplazamiento²⁰. De esta forma, la investigación que producía estudios de caso sobre regiones específicas y análisis relacionado con éstos permitió a los encargados de la toma de decisiones ver la relevancia del tema para sus propios países, destacando así todavía más la relevancia de incluir la migración y el desplazamiento en el proyecto de texto de negociación. La investigación incrementó el interés, y posteriormente constituyó una base de resultados para sostener ese interés después de CP14 cuando el tema ya se había incluido en el texto de la asamblea.

Del 2009 en adelante, nuevos avances ayudaron a sustentar el mensaje que la migración y el desplazamiento eran temas importantes para la adaptación: la aparición de nuevos esfuerzos de revisión como el proyecto UK Foresight; una gran cantidad de talleres y conferencias internacionales sobre el tema incluyendo varios talleres importantes sobre la migración y el desplazamiento; la aprobación de importantes proyectos nuevos de campo financiados por gobiernos y fundaciones, un panel de alto nivel sobre el cambio climático y migración en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo²¹, y un perfil más alto en las estructuras de los capítulos del próximo quinto informe de evaluación de la IPCC (WG2 Cáp. 13 y capítulos regionales harán especial mención de migración y desplazamiento). Grupos de investigación y organizaciones de la ONU ayudaron a tender puentes en la investigación y las políticas, acercando la base de resultados a los delegados y ayudando a formar niveles de confianza, así como describir áreas donde la investigación todavía no podía dar respuestas completas a preguntas de las Partes. Esta

²⁰ UNU-EHS, Conferencia Internacional sobre 'Medio Ambiente, Migración Forzada y Vulnerabilidad Social (EFMSV)', 9-11 octubre del 2008, Bonn, Alemania.; OIM, Fundación Munich-Re, UNEP, y UNU-EHS, Taller de investigación "Migración y el Medio Ambiente: Desarrollando una Agenda de Investigación Global", Munich, 16-18 de abril del 2008 (con apoyo de la Fundación Rockefeller).

²¹ S. F. Martin y K. Warner, 'Impacto del Cambio Climático sobre la Migración y el Desarrollo' Trabajo para el Día de la Sociedad Civil del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, México, 2010, disponible en línea en: http://gfmd2010mexico.hsplatform.com/archivos/portal/doc_2_103_ImpactMartinWarner32.pdf (último acceso 12 de mayo del 2011).

franqueza ayudó a contribuir a preguntas más diferenciadas por parte de los delegados (p.e. no “¿cuántos llegarán? sino “¿cuáles son los puntos conflictivos de las inquietudes y qué combinación de factores puede hacer que la migración sea una estrategia adaptiva en lugar de un asunto de sobrevivencia?”). Esto contribuyó a un punto de vista más matizado que se reflejó en el texto final del párrafo 14(f) del Acuerdo sobre Adaptación Cancún. Por contraste, en diciembre del 2008 en las conferencias de Poznan, el texto de la asamblea solo se refirió a “migración y desplazamiento”, el proyecto de texto de la AWG-LCA de junio del 2009 utilizó el término “refugiados por efecto del clima”. Ya para Copenhague, la terminología reflejaba el entendimiento de que la movilidad humana ocurre en una adaptación continua. Finalmente, para Tianjin 2010, el texto asumió su actual, más diferenciada forma donde se presentaron diferentes niveles (nacional, regional, internacional) de movilidad, diferentes tipos de movilidad (desplazamiento, migración, reubicación planeada), y diferentes tipos de medidas (investigación, coordinación, cooperación).

3.2.2 *El papel de la comunidad humanitaria y la promoción de la red*

La comunidad humanitaria jugó un papel decisivo en esta coyuntura (tras CP13 en Bali), por medio de actividades del Grupo Operativo sobre Cambio Climático del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), por ejemplo. El grupo operativo entró en acción en el curso del 2008, incluyendo organizaciones involucradas en la implementación, redes de investigación, y promoción. Estos esfuerzos pronto tendieron puentes en la investigación aplicada con las actividades de promoción del IASC en nombre de aquellas organizaciones con un mandato para abordar la migración y el desplazamiento, y, de manera más amplia, las necesidades de personas vulnerables. Esto aportó un elemento adicional de legitimidad: La comunidad humanitaria envió una señal coordinada a las Partes de que los resultados de la investigación sobre la migración y el desplazamiento eran relevantes a sus inquietudes sobre políticas, y que organizaciones operacionales podrían apoyar a las Partes con pericia y experiencia en el manejo de la migración y el desplazamiento.

El grupo informal IASC sobre cambio climático y desplazamiento jugó un papel al coordinar una participación más amplia de una gran gama de organizaciones de la ONU, internacionales, y de la sociedad civil, preocupadas por la migración y el desplazamiento. El Grupo Operativo tenía un coordinador que ofreció programas de participación comunitaria a organizaciones interesadas de la comunidad humanitaria y de administración de riesgos de desastres, así como una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil con el proceso de la CMNUCC. La coordinación del IASC y un sub-grupo activo dedicado al tema aseguraron que declaraciones conjuntas, informes a la CMNUCC²², actividades conjuntas fuera de la CMNUCC, y la interconexión

²² IASC ‘Cambio climático, migración y desplazamiento: ¿Quién será afectado?’, trabajo presentado por el grupo informal sobre Migración/Desplazamiento y Cambio Climático del IASC para el Comité Permanente entre Organismos, Ginebra/ Nueva York, 31 de octubre del 2008; IASC, ‘Abordando los Desafíos Humanitarios del Cambio Climático: Perspectivas Regionales y Nacionales’, *Estudios de caso sobre Adaptación relacionado con el Cambio Climático*, 2009, disponible en línea en <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=5094&type=any> (ultimo acceso 12 de mayo del 2011); UNU-EHS, Fundación Munich, OIM, UNEP, Informe sobre Taller de Investigación sobre ‘Migración y el Medio Ambiente: Desarrollando una Agenda Mundial de Investigación’ 16-18 de abril del 2008, Munich, Alemania, disponible en línea en: <http://www.ccema-portal.org/file/get/5774> (último acceso 12 de mayo del 2011); ACNUR, ‘Desplazamiento Forzado en el Contexto del Cambio Climático: Desafíos para Estados bajo la Ley Internacional’, Trabajo presentado en cooperación con el Consejo Noruego para Refugiados, el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos

apoyaron a las Partes en sus preguntas sobre migración y desplazamiento. Algunos de los miembros del sub-grupo tuvieron una presencia continua en todas las sesiones sobre el clima desde Bali en adelante, lo que permitió construir y sostener un diálogo con los delegados. Este diálogo ofreció una forma en que los investigadores y la comunidad humanitaria puedan comprender las necesidades de las Partes y cuestiones sobre el tema. Los miembros del sub-grupo coordinaron eventos complementarios, reuniones informativas sobre políticas, reuniones bilaterales con las Partes, y publicaciones conjuntas para casi todas las sesiones de negociación sobre el clima desde el 2008 hasta diciembre del 2010²³. Esto aseguró un flujo constante de información y mensajes a las Partes, dando a los delegados suficiente oportunidad para evaluar la validez y pertinencia de incluir la migración y el desplazamiento en el proceso de la CMNUCC. La red pudo establecer comunicación regular con la secretaría de la CMNUCC, para comprender el proceso y oportunidades para apoyar a las Partes con información. Los miembros de la red ofrecieron contribuciones escritas al equipo de la Secretaría General que escribía el informe especial sobre cambio climático y seguridad. Esto brindó la oportunidad de destacar la migración y el desplazamiento en ese informe; a su vez, el informe figuró en la 64ª Asamblea General de la ONU en el periodo previo a las negociaciones sobre el clima en Copenhague²⁴. Líderes mundiales tomaron nota de los enlaces e hicieron referencia al cambio climático y la movilidad humana en varios discursos²⁵. El IASC y miembros del sub-grupo sobre migración y desplazamiento también coordinaron con la Red de Acción Climática (CAN por sus siglas en inglés), un grupo de organizaciones activas de la sociedad civil en el proceso de la CMNUCC. Esto aseguró que CAN tuviera conciencia sobre los mensajes más importantes de las organizaciones humanitarias operacionales y de investigación relacionadas con las movilidad humana. Debido a las extensas redes de comunicación de la CAN, esta coordinación sirvió como otra oportunidad para crear conciencia en la sociedad civil.

3.3 Del 2008 al presente: incluyendo la migración y el desplazamiento en el texto de negociación. Para la sesión Poznan, el Presidente de la AWG-LCA, Michael Zammit Cutajar había reunido un texto de asamblea de todos los informes entre Bali (CP13) y el

de las Personas Desplazadas Internas y la Universidad de las Naciones Unidas a la sexta sesión del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) 1-12 junio del 2009, Bonn, Alemania, disponible en línea en:

<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4874&type=any> (último acceso 12 de mayo del 2011); ACNUR, 'Cambio Climático y Apatridia: Una Perspectiva General', Informe apoyado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) a la sexta sesión del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA 6) bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) 1-12 junio del 2009, Bonn, Alemania.

²³ CMNUCC, Conferencia de las Partes, Resultado del trabajo del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención, FCCC/AWGLCA/2010, Decisión Borrador 1/CP.16, 2010, disponible en línea en:

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf (último acceso 12 de mayo del 2011).

²⁴ UNGA, *Cambio Climático y sus Posibles Implicaciones para la Seguridad: Informe del Secretario General*, 11 de septiembre del 2009, A/64/350, disponible en línea en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad5e6380.html> (último acceso 12 de mayo de 2011).

²⁵ UNGA, Debate General de la 64ª Sesión: Declaración de los Estados Unidos de América, H.E. Sr. Barack Obama, Presidente, 23 de septiembre del 2009, disponible en línea en:

<http://www.un.org/en/ga/64/generaldebate/US.shtmlReference> (último acceso 12 de mayo del 2011).

30 de septiembre del 2008²⁶. El documento de asamblea mencionó la migración por primera vez, reflejando informes de investigación aplicada y de la comunidad humanitaria²⁷. Muchos temas que se mencionaron en el texto de la asamblea inicial así como durante el periodo de refinamiento de ese texto previo a Copenhague, fueron eliminados en la edición, consolidados o eliminados por las Partes por varias razones. Una propuesta de la Alianza de Pequeños Estados Insulares²⁸ sobre un servicio de seguro de clima internacional incluyó referencias a procesos a más largo plazo que podrían incluir desplazamiento de poblaciones si no se tomaran medidas rigurosas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mantener las concentraciones atmosféricas de GEI por debajo de 350ppm (un escenario de aproximadamente 1.5 grados C).

De CP14 (2008) en adelante, la migración ha mantenido su presencia en el proyecto de texto de negociación. Durante la sexta sesión de la AWG-LCA en junio del 2009, las Partes ofrecieron sus comentarios generales sobre la estructura y contenido del texto LCA, manifestaron sus reservas y objeciones a elementos del texto, y propusieron adiciones y modificaciones²⁹. En las reuniones de SBs y la LCA en Bonn en junio del 2009, Jonathan Pershing (Jefe de la Delegación, EEUU) expresó su preocupación en el plenario de apertura acerca del uso del término “refugiado por efecto del clima” en el proyecto de texto. Sin embargo, desde esa declaración parece no haber ningún registro público de objeciones de las Partes o preocupaciones acerca de la inclusión del tema en el texto de negociación de la CMNUCC. La CMNUCC tomó nota de la recomendación de Pershing y revisó la redacción acerca de la migración y el desplazamiento que

²⁶ CMNUCC, Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención, (AWG-LCA). FCCC/AWGLCA/2009/16/Rev.1, 15 de enero del 2009, anexos 8 y 16, disponible en línea en: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca4/eng/16r01.pdf> (último acceso 12 de mayo del 2011).

²⁷ *Ibid.*, anexo16 paras 63(g) sobre medir, verificar e informar sobre reducción de gases (sección C, informe OIT); paras 112(f) y 112(h) (sección D, informe UNU, informes IASC y UNU).

Cambiar Impactos, Informe al Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención, (AWG-LCA) de la CMNUCC, 6 de diciembre del 2008, disponible en línea en:

http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/aosisinsurance061208.pdf (último acceso 9 de mayo del 2011).

²⁸ Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), ‘*Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate*’ (Mecanismo de múltiples oportunidades para Abordar Pérdidas y Daños relacionados con el Clima) tales como el Proyecto UK Foresight en Medio Ambiente y Migración, el Equipo de Estudio de la Fundación Alemán Marshall sobre Cambio Climático y Migración, y otros. La OIM y UNU organizaron conjuntamente un libro que evalúa los resultados a la fecha (Laczko y Aghazarm 2009), agendas de investigación, y un gran número de trabajos y ediciones especiales de revistas comenzaron en este periodo de tiempo.

²⁹ EACH-FOR concluyó su trabajo en la primavera del 2009 y la UNU, junto con la Universidad de Columbia, CARE International, ACNUR, y el Banco Mundial, presentaron un resumen de políticas de estos resultados basados en el campo a los delegados de la CMNUCC en la sesión de junio del 2009 en Bonn. La CMNUCC ofreció un espacio para que los autores presentaran el informe a los reporteros de países en desarrollo en un taller de capacitación para los medios en la sesión de junio. La cobertura bastante extensa de los medios contribuyó a elevar el perfil del tema todavía más para delegados durante esa sesión. Estos esfuerzos de investigación han establecido una base para las discusiones con formuladores de políticas, seguido durante el curso del 2009 por publicaciones adicionales y actividades de investigación.

posteriormente se discutió en Bangkok y Barcelona en el otoño del 2009 en el CP15 de Copenhague en diciembre del 2009. El texto que más se parece al párrafo 14(f) del Marco de Adaptación Cancún surgió del trabajo de delegados en Copenhague³⁰.

En las negociaciones concurrencias y de alta presión CP15 en Copenhague, los delegados de la CMNUCC en la AWG-LCA continuaron trabajando sobre elementos de un marco de adaptación más amplia, que en ese momento aún incluía las palabras clave “migración y desplazamiento”. Hacia finales de la segunda semana, Cutajar entregó los resultados de la AWG-LCA –un texto que aún contenía paréntesis, y que todavía no reunía los requisitos para que la Presidencia de CP15 lo discutiera con los más de 120 Jefes de Estado que se habían reunido en CP15. Entonces el mandato para trabajo adicional bajo la AWG-LCA se cerró. No obstante, en parte debido al ambiente generalizado del mal funcionamiento del proceso en CP15, los delegados de la AWG-LCA continuaron reuniéndose y trabajando en el proyecto de texto de negociación sobre adaptación. Tuvieron discusiones sobre migración y desplazamiento en ese momento crucial, y fue aquí que las Partes de nuevo tuvieron la oportunidad de descartar el tema o de hacerlo avanzar. Durante estas sesiones de redacción de los delegados, algunas Partes sugirieron que una selección de temas se añadieran a un párrafo sobre migración y desplazamiento: derechos humanos, madre tierra, justicia climática, compensación para personas vulnerables, y otros puntos de importancia para las Partes particulares se propusieron para la inclusión. Se manifestó la preocupación de que el párrafo se estaba “cargando” con temas donde las opiniones y posiciones de las Partes discrepaban, y que sería difícil incluir un párrafo sobre migración y desplazamiento si se formulaba en estos términos. Irónicamente, aunque la protección de derechos humanos y las necesidades de las personas vulnerables es el objetivo principal de muchas actividades humanitarias, la inclusión de estos temas en sí en el sub-párrafo podía haber perjudicado la inclusión misma de la migración y el desplazamiento en los textos de Copenhague. En esas horas y días al final de CP15, las Partes consultaron informalmente con expertos presentes en CP15 y colegas de respectivos ministerios nacionales, y decidieron que era suficientemente importante incluir la migración y desplazamiento. Se hallaron compromisos para el posicionamiento de otros temas (tales como la colocación de los derechos humanos en el proyecto de texto como un principio), y la siguiente redacción se aseguró en lo que más tarde se aceptó como el texto final de CP15³¹:

4. Invita a todas las Partes a mejorar la acción de adaptación bajo el Marco de Adaptación de Copenhague [para Implementación] tomando en cuenta sus comunes pero diferentes responsabilidades y capacidades respectivas, y prioridades nacionales y regionales de desarrollo específicos, objetivos y circunstancias, [y por medio de los cuales las Partes de países en vías de desarrollo serán apoyadas por las Partes de países desarrollados y de acuerdo con el párrafo 6 abajo], para llevar a cabo, inter alia:

...

³⁰ Los documentos de la CMNUCC sobre el proceso entre marzo del 2008 y el presente están disponibles en línea en:

http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/4918.php.

³¹ CMNUCC, Trabajo llevado a cabo por la Conferencia de las Partes en su quinceava sesión fundamentado en el informe del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención, FCCC/CP/2010/2, 11 de febrero del 2010, párr. 4(f).

(f) Medidas que mejoran el entendimiento, la coordinación y la cooperación relacionados con el desplazamiento, la migración y la reubicación planeada a nivel nacional, regional e internacional inducidos por el cambio climático, como corresponda

El párrafo 4 incluye una lista más larga de actividades que podrían considerarse como “adaptación”. Tuvo al menos dos implicaciones significativas. En primer lugar, uno de los objetivos de Copenhague era definir un marco amplio de adaptación para ayudar a orientar trabajos futuros. El sub-párrafo sobre migración y desplazamiento se colocó dentro de este contexto, creando la base para actividades futuras en investigación, políticas y prácticas. En segundo lugar, el párrafo 4 creó una lista de actividades que podrían considerarse o bien para financiamiento relacionado con la adaptación o que donantes pudieran interpretar como “contables” hacia sus compromisos para ayudar a financiar la adaptación al cambio climático. Uno de los resultados importantes del Acuerdo de Copenhague fue el compromiso de los países industrializados de proporcionar financiamiento de rápido inicio de hasta USD 30 billones para el 2012, y 100 billones o más por año para el 2020. La inclusión de un sub-párrafo en este sentido indicó a los donantes que se requería inversión en relación con la base de conocimiento e intercambio de ideas sobre migración y desplazamiento. El tiempo dirá si esta hipótesis se confirma, sin embargo, se espera que los gobiernos y otras organizaciones podrían estar más favorables para apoyar actividades para comprender mejor la movilidad humana dentro del contexto del cambio climático, ya que el proceso de políticas de la CMNUCC le ha dado un alto grado de legitimidad al tema al incluirlo en el proyecto de texto de negociación en Copenhague.

3.4 Migración y desplazamiento en el Marco de Adaptación Cancún

El proceso CP15 creó un texto cuyo estatuto legal fue tema de discusión durante algunos meses del 2010, debido a las circunstancias y el proceso únicos durante CP15. Esto determinó la estrategia y las discusiones para el 2010, en áreas como la adaptación, donde se consideraba que el texto había progresado aparentemente; en el 2010, era para el texto de la AWG-LCA en la mayoría de las áreas de adaptación no estaría abierto para modificar la redacción – sino que la presidenta de la AWG-LCA, Margaret Mukahanana-Sangarwe, decidió enfocarse en las preguntas y los temas claves donde se requerían respuestas para avanzar hacia Cancún. Otra tendencia en el 2010 era una disminución de actividad por parte de muchos grupos de promoción relacionados con temas humanitarios, mientras muchos esperaban señales sobre el futuro del proceso de la CMNUCC, y evaluaron si era mejor invertir energía en actividades operacionales. Puede ser que esto se diera debido al hecho de que, en Copenhague hubo algunos avances concretos de contenido y compromiso, aunque desde la perspectiva limitada de este trabajo, (tales como para el financiamiento para clima a largo plazo), el mundo consideró que CP15 no había logrado sus metas ambiciosas. Estos dos elementos tuvieron el efecto (secundario) de que la redacción y el contenido mismos del párrafo sobre adaptación no cambiaban de manera significativa durante el año, y con ello, la migración y el desplazamiento estaban bien adentro del ‘paquete’ de texto donde existían poco paréntesis³². En junio, los negociadores continuaron discutiendo informalmente sobre temas como pérdidas y daños. Estas discusiones informales

³² IASC 2010, Comunicación personal entre Koko Warner y el Grupo Operativo del IASC sobre Cambio Climático, sub-grupo para migración y desplazamiento, mensaje de correo electrónico del 4 de octubre del 2010 al Grupo Operativo del IASC sobre Cambio Climático, sub-grupo para Migración y Desplazamiento, ‘Asunto: Actualización desde Tianjin: Migración y Desplazamiento, párr 4(f).’

reafirmaron un sentir cada vez mayor de que se necesitaba comprender mucho más acerca de las potenciales consecuencias tanto de eventos extremos como de los impactos del cambio climático previsible a más largo plazo tales como el aumento del nivel del mar y la desertificación, todos ellos con implicaciones para la migración y el desplazamiento.

Tras las discusiones en Bonn en junio y agosto del 2010, el Presidente de la AWG-LCA dio a conocer un nuevo texto para que lo trabajaran los delegados en Tianjin, China –la última sesión antes de Cancún– para trabajar áreas que todavía estaban siendo cuestionadas. Tras los desafíos experimentados en CP15, y poniendo en tela de juicio la eficacia de las negociaciones sobre el clima en un foro de la ONU, hubo presión para crear un paquete de resultados balanceados para Cancún que no serían demasiado ambiciosos pero que producirían resultados lo suficiente concretos para restaurar la fe en el proceso de la CMNUCC. En este sentido, los delegados se enfocaron cada vez más en qué tipo de elementos se podrían incluir en un posible Marco de Adaptación Cancún. Se nota un cambio en el texto sobre migración desde Tianjin (este texto permaneció igual a lo largo del 2010 desde que apareció por primera vez en Copenhague). En el texto Tianjin el párrafo 4(f) decía:

Medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación relacionadas con el desplazamiento, la migración y la reubicación planeada inducidos por el cambio climático nacional, regional e internacional, como corresponda;

Se podría dar a entender de esta redacción anterior que hubiera divisiones o categorías separadas según los migrantes inducidos por el medio ambiente nacional, regional o internacional. Por consiguiente, el nuevo presidente para Tianjin hizo un pequeño cambio al párrafo 4(f) a lo siguiente (subrayado):

Medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación relacionadas con el desplazamiento, la migración y la reubicación planeada inducidos por el cambio climático, como corresponda, al nivel nacional, regional e internacional³³;

Estos cambios crearon una estructura de texto interesante relacionado con tipos de medidas, tipos de movilidad humana, y niveles esperados en donde las medidas se podrían implementar. La nueva redacción era importante, ya que indicó a los encargados de la toma de decisiones que la migración y el desplazamiento tienen diferentes formas, y requerirán de diferentes tipos de enfoques de políticas. La nueva orden de la redacción también aclaró que la coordinación y cooperación relacionadas con el tema podría ocurrir a nivel nacional, regional e internacional. En contraste, en las reuniones de Poznan de diciembre del 2008, el texto de la asamblea solo se refirió a ‘la migración y el desplazamiento’, y en el proyecto de texto de la AWG-LCA de junio del 2009 se utilizó el término ‘refugiados por efecto del clima’ (provocando objeciones por una Parte acerca de la terminología). Para Copenhague, la terminología era ‘desplazamiento, migración y reubicación planeada inducida por el cambio climático’. Y finalmente para Tianjin el texto tomó su forma actual y más diferenciada, en el que se

³³ CMNUCC, Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención, (AWG-LCA), FCCC/AWGLCA/2010/14, 13 de agosto del 2010.

articuló diferentes tipos de medidas (investigación, coordinación, cooperación), diferentes tipos de movilidad (desplazamiento, migración, reubicación planeada), y niveles de movilidad (nacional, regional, internacional). La inclusión misma de un sub-párrafo completo dedicado a la migración y el desplazamiento destacó la importancia de la acción, pero la forma en que fue enmarcado el sub-párrafo le dio a las Partes muchas opciones sensatas para comenzar a pensar en (y llevar a cabo actividades para abordar) el tema.

Las discusiones entre varias Partes en Tianjin confirmaron que la nueva redacción sugerida por el Presidente era aceptable, y que el tema era importante, pero no controversial en el sentido de lo que se pedía: medidas voluntarias para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación. Mientras que el tema de la migración y el desplazamiento en sí tiene el potencial de ser divisivo, la forma en que se había expresado y presentado a los delegados de la CMNUCC (voluntariamente, no insertado en el lenguaje normativo, no ligado a temas polémicos) preparó el terreno para su inclusión. Los delegados expresaron informalmente su opinión de que este sub-párrafo en particular, probablemente pasaría por Cancún sin mayores modificaciones. Finalmente, en CP16, las Partes decidieron aceptar el proyecto de texto que contenía varios elementos claves para la adaptación incluyendo el Marco de Adaptación Cancún, incluyendo el párrafo 14(f) sobre migración y desplazamiento: Párrafo 14(f) dice lo siguiente:

14. Invita a las Partes a mejorar la acción relacionada con la adaptación bajo el Marco de Adaptación Cancún, tomando en cuenta sus comunes pero diferenciadas responsabilidades y capacidades respectivas, y prioridades nacionales y regionales específicas, objetivos y circunstancias, al llevar a cabo, inter alia, lo siguiente:

...

(f) Medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planeada inducida por el cambio climático, como corresponda, a nivel nacional, regional e internacional;

COP16 también creó un Comité de Adaptación y un programa de trabajo SBI sobre pérdidas y daños, donde el tema de los impactos del cambio climático previsible a más largo plazo, tales como el aumento del nivel del mar y la desertificación podría tener implicaciones para la sociedad. Además, el Acuerdo Cancún presentó un paquete sobre cooperación para tecnología, un paquete sobre REDD (bosques y deforestación), y un nuevo Fondo Verde. Por primera vez, un límite de 2 grados se fijó como meta. Al mismo tiempo, los compromisos voluntarios para reducción de emisiones bajo el Acuerdo Copenhague fueron la base para negociaciones para el acuerdo sobre el clima que debería ser/será estudiado el próximo año. Se recalcó que es importante que los países industrializados incrementen sus compromisos para el año 2020 entre un 25 y 40%.

4. Análisis

Las ventajas de abordar el desplazamiento en el foro de la CMNUCC incluyen que –al menos hasta COP15 en Copenhague precipitado por los medios –estuvo entre los foros

sobre políticas de más alto perfil para temas complejos de esta naturaleza. Un aspecto de éstos y otros foros de la ONU es que dan voz a todas las naciones del mundo, sin distinción de tamaño, población u otros elementos de poder. Pocos o ningún otro foro les brindan una voz significativa en decisiones a los que se podrían describir como los países más vulnerables. Dadas las implicaciones del cambio climático para estos países, y el impacto potencial para estos y otros países de migración y desplazamiento relacionados con el mismo, las Naciones Unidas ofrece un proceso sin precedentes (pero naturalmente no perfecto) para discutir este tema. De la experiencia de Copenhague surgió la pregunta de que si la ONU era un foro suficiente para abordar temas tan complejas, tras casi colapsarse las discusiones en CP15. No obstante, los resultados de CP15 –notablemente un compromiso para financiamiento relacionado con el clima –y sólidos avances en CP16 restauraron la fe de que las Naciones Unidas brindan el mejor foro disponible para llegar a un común entendimiento sobre el bien común mundial. Los países se comprometen a proporcionar financiamiento para adaptación, así que otra ventaja es que aquellos puntos mencionados en el Marco de Adaptación de Cancún son considerados, en sentido práctico, por muchos ministerios como tipos de actividades que puedan calificar para financiamiento para adaptación, que en la actualidad está emergiendo de varios fondos y fuentes, así como la asistencia bilateral tradicional. Otra ventaja adicional de discutir el desplazamiento en el contexto de la CMNUCC es que las Partes ven las conexiones entre la mitigación, el desarrollo, los temas humanitarios, y (al menos para algunos) potenciales temas de seguridad (humana) en el futuro. Estas conexiones promueven enfoques de políticas entre ministerios para hacerle frente a temas complejos como la migración y el desplazamiento.

En esta etapa temprana es difícil imaginar desventajas de que se discuta la migración y el desplazamiento en el proceso de la CMNUCC. Uno debe mantener expectativas realistas acerca de lo que se puede lograr dentro del proceso de la CMNUCC sobre el tema de la migración y el desplazamiento, dado el diseño y la misión de la Convención: como la Convención de la CMNUCC tiene un papel catalizador, no implementará directamente toda la serie de temas mencionados bajo el Marco de Adaptación Cancún. Algunos mecanismos relevantes a la adaptación están siendo desarrollados para ayudar a coordinar actividades de las Partes relacionadas con la Adaptación, tales como el Comité de Adaptación, el Fondo de Adaptación creado en CP10, el Programa de Trabajo Nairobi creado en CP12, el Comité de Adaptación creado en CP16, y el Programa de Trabajo SBI sobre Pérdidas y Daños creado en CP16, entre otros. Al continuarse y profundizarse las discusiones sobre cualquier tema, surgen procesos complementarios (tales como el dialogo REDD+). Procesos apoyados por expertos u otros foros para explorar un tema como la migración y el desplazamiento con más profundidad y enfoque pueden aportar un entendimiento e impulso adicional al proceso de la CMNUCC –siempre y cuando estos procesos adicionales reconocen el papel y mandato de la CMNUCC, y servir para apoyar decisiones de las Partes en ese marco (en lugar de tratar de servir como foro sustituto).

A más largo plazo, algunos han especulado que se pueda requerir un nuevo proceso de la ONU para abordar la gama total de temas relacionados con la migración y el desplazamiento en el contexto del cambio climático, especialmente si concentraciones de emisiones de gases de efecto invernadero incrementan a niveles que harían que el mundo estuviera más de 4 grados Celsius más caliente. En tales escenarios, los impactos del cambio climático combinan con otras mega-tendencias tales como el crecimiento de

la población mundial proyectado en 9 billones para el 2050, cambios en tecnología, y otros cambios imprevistos en la sociedad puede que sean tan profundos como para requerir un enfoque totalmente nuevo o foros para discusiones particulares como la migración y el desplazamiento. En la actualidad, sin embargo, parece que las Partes tienen poco apetito para ideas como una convención internacional para proteger a los ‘refugiados por efecto del clima’, ya que estas requieren compromisos, o puedan implicar responsabilidades, etc.³⁴. Sin embargo, existe un precedente de un foro de la ONU que concibió otros procesos más específicos. Notablemente, la Cumbre de la Tierra de Río en 1990 creó tres nuevos foros para abordar temas del medio ambiente y desarrollo: el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Convenio para la Lucha contra la Desertificación (UNCCD por sus siglas en inglés), y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

Es posible que políticas adicionales sobre el desplazamiento inducido por factores climáticos puedan ser desarrolladas dentro del contexto de la CMNUCC. La clave será alinear el anhelo y las necesidades de las Partes con una gama de opciones apropiadas y políticamente factibles –como se mencionó arriba, existe una sensibilidad acerca de los temas de responsabilidad y compensación, asignación de culpas o responsabilidad histórica. Las organizaciones de investigación y operaciones (especialmente dentro de la familia de la ONU) deben evitar solicitar arreglos demasiado complejos o cosas que requieren que las Partes utilicen grandes sumas de capital político para lograrlas. Los llamamientos a grandes acuerdos internacionales sobre “refugiados por efecto del clima” pueden desde el punto de vista de las Partes parecer difíciles de lograr en este momento. La investigación indica que las formas complejas de migración y desplazamiento mezclarán movimientos internos y transfronterizos, y plantearán preguntas cuando las personas no pueden regresar a sus lugares de origen debido a razones ambientales (incremento del nivel del mar, desertificación, temas relacionados con el agua, etc.). Otras posibilidades como enfocarse en el dialogo, crear comprensión y cooperación regionales, y ayudar a los Estados a entender los potenciales impactos de la migración y el desplazamiento en sus actuales marcos institucionales probablemente tendría más resonancia. Una idea particularmente vigente es el desarrollo de una serie de Principios Orientadores relacionados con el Desplazamiento Inducido por el Clima, basado en la experiencia positiva con los principios orientadores para las personas internamente desplazadas a finales de la década de 1990.

Se espera que los principios orientadores comiencen a emerger para ayudar a los Estados a prepararse para los impactos previstos del cambio climático sobre la migración y el desplazamiento. Mientras tanto, una discusión estructurada e incisiva contribuirá al progreso bajo el párrafo 14(f)³⁵. El desarrollo y la implementación de políticas efectivas para la migración y el desplazamiento requerirán cooperación multidisciplinaria y de múltiples actores al nivel nacional, regional e internacional. Movimientos de población por razones ambientales normalmente son, ante todo, locales y serán la responsabilidad de los gobiernos. No obstante, la participación de otros actores tales como las organizaciones internacionales, ONG, la sociedad civil, el sector

³⁴ F. Biermann y I. Boas, ‘Protegiendo Refugiados por Efecto del Clima. El caso para un Protocolo Global’ (2008) 50 *Medio Ambiente* 6, 8-16; F. Biermann y I. Boas, ‘Preparando para un Mundo más Caliente: Hacia un Sistema de Gobernanza Global para Proteger a los Refugiados por efecto del Clima’ (2010) 10(1) *Políticas Ambientales Globales* 60.

³⁵ Martin y Warner, nota 21 arriba.

privado y socios para desarrollo, también es clave. Expertos y organizaciones de comunidades de desarrollo, humanitarias, ambientales y climáticas así como de migración y desplazamiento necesitan ser incluidas en las discusiones. Quizás lo más importante es que las comunidades afectadas (tanto de origen como de destino) y los migrantes mismos deben estar activamente involucrados en la planificación e implementación de políticas para enfrentar los desafíos y tomar ventaja de las oportunidades de la migración por razones ambientales.

5. Implicaciones para el ACNUR de la migración y el desplazamiento en el marco de adaptación Cancún

5.1 ¿Que pueden hacer los Estados y las organizaciones humanitarias para abordar el tema de la migración por razones medioambientales?

El mensaje más importante para los Estados es que necesitan incrementar la gama de alternativas de adaptación disponibles para poblaciones vulnerables. Las organizaciones humanitarias pueden apoyar a los Estados, al ayudarlos a identificar la gama de opciones que podrían ayudar a personas de interés a manejar los efectos del cambio climático. Tales opciones deben reducir la vulnerabilidad a corto, mediano y largo plazo, siendo éste el objetivo principal. En el contexto de la migración y el desplazamiento, las opciones deben contribuir a prevenir la migración forzada y el desplazamiento. Además, en situaciones donde el desplazamiento es inevitable, se debe brindar asistencia y protección para aquellos que están o serán desplazados. Los Estados y las organizaciones humanitarias también deben empezar a pensar en escenarios, en donde el facilitar la movilidad humana en todas sus formas puede ser una estrategia de adaptación al cambio climático (o “mejor que la alternativa” en casos donde quedan pocas opciones positivas).

Es importante identificar áreas prioritarias para acciones con el fin de abordar la migración por razones medioambientales. Tales “lugares críticos” podrían incluir áreas con una mezcla compleja de temas ambientales, sociales y políticas. En estas áreas podrían pre-existir tensiones por desacuerdos étnicos, desigualdades socioeconómicas y mala gobernanza. La variabilidad ambiental y cambios a más largo plazo en los patrones meteorológicos podrían combinarse para formar ‘emergencias complejas’ en donde podría darse el desplazamiento inducido por el clima. Los lugares críticos también podrían manifestarse en áreas donde los desastres abruptos ocurren con mayor frecuencia e intensidad en lugares que también experimentan otros tipos de cambios medioambientales (por ejemplo, una combinación de eventos extremos y degradación ambiental gradual). El enfoque en estos países debe centrarse en grupos vulnerables y socialmente marginados, tales como los pobres, los niños, las mujeres, personas mayores, poblaciones indígenas y, en algunos casos, migrantes y personas desplazadas que podrían estar particularmente expuestas a impactos ambientales.

Para lograr lo anterior, las organizaciones como el ACNUR pueden tomar en consideración ayudar a los Estados a desarrollar políticas integrales y enfoques programáticos tanto a nivel internacional como nacional al:

- *Implementación de forma transversal de las consideraciones sobre la migración y el desplazamiento:* A nivel internacional, las implicaciones del cambio climático para la movilidad humana se han tomado en consideración dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)

(por ejemplo, párrafo 14(f) del Marco de Adaptación Cancún). A nivel nacional, se requiere la integración más sistemática de la migración y el desplazamiento en la planificación para situaciones de emergencia y programas nacionales de adaptación existentes. Esto debe ser acompañado por esfuerzos para incorporar consideraciones sobre el medio ambiente y el cambio climático en políticas nacionales para manejar la movilidad humana, incluyendo la migración interna y transfronteriza, el desplazamiento y la reubicación planeada.

- *Enfoques proactivos:* La comunidad humanitaria internacional necesita hacer un cambio de enfoques reactivos a proactivos para asegurar la planificación y preparación para desastres naturales e incrementar la capacidad de recuperación de Estados y comunidades vulnerables a los efectos del cambio climático. Algunas de las actividades se ubican dentro de las tradicionales áreas de responsabilidad de las organizaciones humanitarias, pero muchas afectan varias áreas y requerirán un nuevo modo de trabajar con organizaciones relacionadas con el desarrollo y el medio ambiente. Además, se debe continuar el trabajo con Estados miembros para sensibilizar y promover actividades a nivel de Estado; sin embargo, existen varias discusiones y medidas importantes que hay que tomar a nivel interestatal (regional), así como a nivel provincial y comunitario.
- *Minimizar los vacíos entre las comunidades humanitarias, de desarrollo y de cambio climático y las políticas:* Esto involucraría, por ejemplo, tomar en consideración la adaptación relacionada con el cambio climático en planes nacionales de desarrollo existentes o Trabajos sobre Estrategias para Reducir la Pobreza, así como Estrategias para Reducir los Riesgos de Desastres (RRD) y otras estrategias de administración de riesgos enfocadas en fortalecer capacidades de resistencia y reducir la vulnerabilidad. Las discusiones entre “organizaciones de mandato” podrían ser útiles para incluir el desplazamiento inducido por el cambio climático, la migración y la reubicación planeada en medidas como aquellas mencionadas aquí.

5.2 Reflexiones sobre el compromiso del ACNUR con el tema del desplazamiento inducido por el clima

El ACNUR y otros actores relevantes tienen varias oportunidades y desafíos al abordar el desplazamiento relacionado con el clima. Ahora que el tema es parte del Marco de Adaptación Cancún, es más probable que nunca, que las Partes busquen tipos de información específica sobre la migración, el desplazamiento y la reubicación planeada. El ACNUR y sus socios tienen una oportunidad única de ayudar a enmarcar temas, articular preguntas y sus respuestas, compartir experiencias de sus operaciones en el terreno, etc. El ACNUR, conjuntamente con la investigación y otros socios, tiene la oportunidad de brindar respuestas sólidas, fundamentadas en la práctica y en pruebas, a preguntas de las Partes. Con el Programa de Trabajo SBI sobre Pérdidas y Daños, se prevé que se hagan llamamientos para informes. El ACNUR y sus socios pueden responder y pronunciarse oficialmente para apoyar el proceso con información. Uno de los desafíos será el de mantener una presencia consistente y visible en la CMNUCC y otros procesos relevantes de políticas, dada la carga ‘normal’ de manejar crisis humanitarias mundiales (una tendencia que podría ser exacerbada por la variabilidad del clima y los cambios a más largo plazo). Idealmente una persona debe dedicarse a asistir a cada sesión sobre el clima para hablar con los delegados en colaboración con los miembros de los sub-grupos del IASC, o si la plena participación no es posible a un mínimo colaborando con aquellos colegas, en los miembros del sub-grupo del IASC que no participan en cada sesión.

Específicamente, el ACNUR y organizaciones humanitarias similares podrían considerar diferentes niveles y tipos de compromiso con este tema en el proceso de la CMNUCC:

- Trabajando con misiones permanentes para crear conciencia (por ejemplo, con un documento de preguntas frecuentes, o algunos otros mensajes relacionados con lo que otros miembros del sub-grupo sobre migración y desplazamiento del Equipo de Trabajo sobre Cambio Climático del IASC están compartiendo con las Partes;
- Organizando o ayudando a elaborar talleres para delegados de la CMNUCC para enfocar discusiones y canalizar información;
- Comprometiéndose con el Programa de Trabajo Nairobi de la CMNUCC;
- Apoyando a las Partes con información que les ayudará a redactar informes relevantes, colaborar con agrupaciones regionales como Alianza de Pequeños Estados Insulares³⁶ para apoyar informes de las Partes sobre el tema, redactar informes junto con otras organizaciones de la ONU y de investigación, contribuir a declaraciones de alto nivel, coordinar con otros miembros del Equipo de Trabajo sobre Cambio Climático del IASC sobre el trabajo de los medios/mensajes (especialmente miembros del sub-grupo sobre migración y desplazamiento);
- Involucrarse en el Programa de Trabajo SBI sobre Pérdidas y Daños – particularmente en los temas sobre impactos de proceso lento que puedan tener un impacto sobre el desplazamiento. Esto podría incluir un análisis de procesos ambientales abruptos y de lenta evolución (las preguntas etiquetadas en la sección de perspectiva general) –estos podrían requerir enfoques de políticas y herramientas de administración muy distintas. Ayudar a las agrupaciones regionales como LDC, AOSIS a evaluar los potenciales impactos sobre la migración y el desplazamiento, y apoyar el comienzo de discusiones entre Estados sobre opciones de políticas e intercambio de experiencias;
- Jugar un papel catalizador, promoviendo el dialogo y el intercambio de ideas (puede ser demasiado temprano para promover tipos de políticas específicos, pero principios orientadores serían muy útiles).

Además, y de manera más amplia, el ACNUR podría discutir algunas de las actividades siguientes con sus Estados Miembros, como complemento al proceso de la CMNUCC:

- Construir un caso (véase arriba), apoyado por evidencia de la investigación y la práctica, que los Estados deben reforzar la acción humanitaria con recursos adecuados para hacerle frente al creciente desafío del cambio climático, incluyendo medidas para asegurar asistencia adecuada y protección para personas que se están movilizandando debido a factores medioambientales;
- Fomentando perspectivas en las que todos ganan, relacionadas con el compromiso con el proceso de la CMNUCC, así como el apoyo para

³⁶ Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) (2008): Propuesta al Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención, (AWG-LCA). “*Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate Change Impacts*” (Mecanismo de múltiples oportunidades para Abordar Pérdidas y Daños relacionados con los impactos del Cambio Climático). Informe a la CMNUCC el 6 de diciembre del 2008, http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/aosisinsurance061208.pdf.

organizaciones humanitarias. Ayudaría que los Estados no consideraran a los dos como compitiendo por inversiones. Los Estados podrían ser persuadidos que las organizaciones humanitarias juegan un papel importante al apoyar medidas de adaptación, apoyar el desarrollo sostenible y la reducción de la vulnerabilidad en los países más vulnerables para incrementar su capacidad de adaptación. Esto podría ayudar a reducir las presiones de la migración y minimizar la migración forzada;

- Consultando con Estados y organizaciones internacionales relevantes sobre el desarrollo de planificación para la reubicación ordenada, sensible a contextos locales, en áreas que se pronostica que se volverán inhabitables, para evitar una situación de crisis y asegurar la sostenibilidad de la movilidad. Esto requiere cooperación estrecha con las comunidades afectadas, así como con las comunidades de destino. Si la reubicación fuera del país de origen es tomada en consideración, existe una necesidad de cooperación estrecha con un potencial país de destino; y
- Abogar con Estados Miembros para tomar en consideración el cambio climático y las distribuciones alteradas de poblaciones en las políticas de desarrollo rural y planificación urbana.

6. Conclusiones y Reflexiones sobre Políticas

La investigación ha corroborado el hecho de que el cambio medioambiental es uno de una serie de factores más amplia que afectan la migración humana y el desplazamiento a nivel mundial. Los procesos como los desastres naturales y cambios en los patrones climáticos que pueden resultar en el derretimiento de los glaciares, el aumento del nivel de mar, y la desertificación están, y seguirán cada vez más, afectando la migración y el desplazamiento. Algunas de las regiones más vulnerables incluyen áreas como islas de baja altitud y deltas, áreas costeras, áreas dependientes de sistemas de agua alimentadas por glaciares, y áreas sujetas a sequías persistentes. La investigación sobre el campo indica que la mayoría de los migrantes y personas desplazadas inducidos por factores ambientales, se movilizarán dentro de sus propios países. Algunos movimientos se asemejarán a la migración conocida y a los patrones de desplazamiento, sin embargo, otros movimientos probablemente ocurrirán bajo circunstancias de emergencia o complejas crisis humanitarias, particularmente en lugares donde el cambio climático exacerba riesgos naturales, tales como ciclones, y la violencia y el conflicto comunales.

Este documento presenta una idea general de un proceso mediante el cual la investigación y la comunidad humanitaria ayudaron a incluir estos temas en el proceso de negociación sobre el clima de la CMNUCC. En el 2008, una combinación de factores contribuyó a atraer la atención de los formuladores de políticas sobre la migración y el desplazamiento, y organizaciones operativas ayudarán a comprender las implicaciones del cambio climático para la capacidad de recuperación y vulnerabilidad de poblaciones de interés. Con la inclusión del desplazamiento inducido por el clima, la migración y la reubicación planeada en el Marco de Adaptación Cancún, muchas nuevas oportunidades han surgido para trabajo sobre este tema. Los Estados han preguntado qué tipos de actividades podrían llevar a cabo para comenzar a prepararse.

Estas últimas ideas reflejan varias alternativas de políticas que los Estados podrían tomar en consideración.

Los formuladores de políticas necesitan de un enfoque holístico para tratar este tema emergente que aborda tanto los factores condicionantes en las áreas de origen (por ejemplo, inseguridad de sustento, riesgos ambientales, conflicto, presiones demográficas, desigualdad de género, etc.) y los factores de atracción a los destinos (por ejemplo, demanda de mano de obra, envejecimiento de la población). Algunas de las siguientes perspectivas sobre políticas podrían ayudar a formular actividades acerca del desplazamiento y la migración inducidos por el clima³⁷:

Fomentar alternativas de adaptación para prevenir el desplazamiento: La movilidad humana puede ser parte de las estrategias que ayudan a las personas a adaptarse al cambio climático. Puede ser una forma efectiva de administrar los riesgos asociados con el cambio climático cuando se hace voluntariamente y con la planificación apropiada. Sin embargo, el desplazamiento (especialmente cuando no es ordenado, y se gestiona de manera no idónea) puede ser un indicador de que la adaptación está fallando si no existen muchas otras opciones realistas para las personas (desplazarse o perecer, migración forzada).

Donde sea posible, ayudar a las personas a permanecer por medio del desarrollo rural y urbano sostenible: En muchos casos el desplazamiento inducido por el clima se puede prevenir al asegurar los medios de vida sostenibles para las personas afectadas tanto en áreas rurales como urbanas. Hoy en día, hasta un 25% de la población mundial son agricultores, con porcentajes más altos en muchos países en vías de desarrollo. El cambio climático afectará la habilidad de estas personas para alimentarse a ellos mismos y sus familias en el futuro. Cuando los medios de vida sostenibles fallan, las personas pueden experimentar migración o desplazamiento forzados.

Donde sea necesario, ayudar a las personas a irse de manera segura y digna: El párrafo 14(f) toma nota de la posibilidad de que la reubicación planeada puede ser parte de futuros escenarios de adaptación. En casos donde el movimiento de poblaciones humanas es la mejor o posiblemente la única estrategia de adaptación, las respuestas efectivas de políticas pueden ayudar a garantizar que los movimientos sean ordenados y seguros. Las políticas deben evitar situaciones donde las personas son forzadas a movilizarse (migración forzada) o se movilizan en situaciones de emergencia. Las políticas deben tener como objetivo asegurar que las personas desplazadas no se vuelvan más vulnerables.

Apoyar la reducción de riesgos relacionados con los desastres y las estrategias de mediación de conflictos mientras que se consolidan las respuestas humanitarias. Si los gobiernos no toman acciones para reducir los riesgos que las personas enfrentan debido a las crisis agudas que resultan de los desastres naturales y la competencia por los recursos que resultan en conflictos, serán llamados a ayudar posteriormente, y entonces el problema será mucho más difícil de abordar. Invertir hoy en crear estrategias que construyan capacidades de resistencia diseñadas para adelantarse a situaciones de crisis sin control.

³⁷ Estas reflexiones sobre políticas se pueden encontrar en Martín y Warner, nota 21 arriba.

Identificar principios orientadores, prácticas efectivas, y marcos institucionales para ayudar a los gobiernos a desarrollar leyes, políticas y programas apropiados para abordar la migración interna e internacional inducida por el medio ambiente. Las leyes, políticas y arreglos institucionales son inadecuadas para hacerle frente a complejos movimientos de personas. Es particularmente preocupante la posibilidad de que grandes cantidades de personas puedan volverse apátridas si los crecientes niveles de mar inundan países insulares y áreas densamente pobladas de baja altitud. Los principios orientadores se necesitan hoy en día para formar opiniones sobre cómo gestionar la potencial reubicación a más grande escala en el futuro.