

Cambio Climático: conflictos y asistencia humanitaria

Serie Minutas N° 96-21, 29-10-21

Resumen

La presente minuta tiene por objeto apoyar la participación de los parlamentarios asistentes a la próxima edición de la Conference of the Parties (COP26), a desarrollarse en Glasgow entre los días 1 y 12 de noviembre del presente año, particularmente en la sesión Climate change, conflict and humanitarian assistance.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Refugiados climáticos: Sin tierras ni estatus legal

Las migraciones forzadas son un impactante fenómeno que no deja de estar en alza. Las estrategias de protección y asistencia para los ya no cientos de miles, sino millones, de refugiados climáticos en la última década distan mucho de ser exitosas. Francamente, haciendo un análisis de políticas comparadas no es posible encontrar aún que existan estrategias de políticas públicas que puedan fomentar el desarrollo sostenible y la resolución de conflictos derivados de la naturaleza misma de estas migraciones.

Ya por varios años consecutivos las migraciones han aumentado con fuerza. Por lo mismo, una distinción previa es ineludible: aquella que diferencia entre los migrantes que forzosamente han debido dejar sus países por efectos del cambio climático; los refugiados; y finalmente, los desplazados internos.

Los **refugiados**, por una parte, son aquellas personas que se encuentran fuera de sus países de residencia debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, por pertenecer a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas. Específicamente, es la "Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados"¹ adoptada en 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, la que rige estas situaciones. Si bien esta definición fue ampliada para América Latina en la Declaración de Cartagena² del año 1984, pasando a incorporar a las personas que han huido de sus residencias por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos y violación masiva a los derechos humanos, **aún el concepto de refugiado no incluye a las personas que han debido abandonar sus países o regiones por causas climáticas, lo cual ha resultado que en la práctica, los refugiados climáticos no están protegidos por este importante instrumento internacional.** Finalmente, los

¹ Convención disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>. Fecha de consulta 28-10-21.

² 2 Texto disponible en https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaración_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf. Fecha de consulta 28-10-21.

desplazados internos son quienes han debido dejar su lugar de residencia debido a conflictos armados, violaciones a los derechos humanos o bien por desastres naturales. Todo esto adquiere especial relevancia en la región Latinoamericana, toda vez que se prevé que esta se vea afectada en el futuro por diversos fenómenos climáticos que provoquen contextos de crisis que alienten las migraciones y al mismo tiempo que surjan políticas pro-refugiados climáticos de otras regiones del orbe.

Estadísticas sobre los refugiados climáticos

Si bien se tiende a creer que los refugiados por causa de guerras son el grupo de mayor número dentro del conjunto total de desplazados, esto no es sino una percepción errada; los refugiados por causa de desastres naturales y cambio climático han aumentado dramáticamente en el último lustro y los desplazados por conflictos o desastres naturales son aproximadamente 5 veces más que el número de desplazados por conflictos armados³. El fenómeno en su conjunto, sin embargo, presenta números dramáticos: el año 2015 el número de refugiados llegó a 65.3 millones de personas, con un alza de sobre 6.000.000 de personas con respecto al año anterior. Pero el fenómeno continuó en alza: **solo en 2020, más de 30 millones de personas se vieron obligadas a dejar sus lugares de residencia habitual producto de condiciones climáticas extremas**, en muchos casos sin asistencia humanitaria y con la consecuente generación de innumerables conflictos limítrofes.

Mayoritariamente, la vulnerabilidad de varias naciones ante los efectos devastadores del cambio climático, su poca capacidad adaptativa, su alta sensibilidad ante los factores globales y la poca inversión en mitigación de los efectos del calentamiento global han sido los factores que han propiciado este escenario. Estas migraciones van desde países en los que la sequía se ha vuelto irresistible, hasta aquellas pequeñas naciones insulares que han desaparecido inundadas. De esta manera, en los últimos cinco años se han conocido cifras alarmantes que se prevé aumentarán exponencialmente -aunque ya en 1990, el IPCC, Grupo Intergubernamental de Cambio Climático había anunciado que el mayor problema planteado por este fenómeno tendría que ver con la migración

³ Información disponible en <http://ejfoundation.org/campaigns/climate/item/climate-justiceprotecting-climate-refugees>. Fecha de consulta: 28-10-21.

humana y los desplazamientos forzados-. En la actualidad, el número de desplazados por año equivale a la población total de Venezuela o Perú, y lo que es más preocupante, esta cifra significa que ya un 2% del total de la población mundial, ha sido desplazado por motivos climáticos y un calentamiento global cada vez más inclemente. Por lo mismo, este tema debe ser de la mayor preocupación a nivel multilateral, y la razón es simple: se estima que para 2050 habrá un número cercano a los 200 millones de refugiados climáticos alrededor del mundo, dentro de una población mundial esperada de 9.000 millones de personas, lo que equivale a 1 refugiado cada 45 personas en el mundo, provenientes de las regiones más vulnerables como son América Latina y el Sudeste Asiático.

Posibles cursos de acción

Ahora bien, ¿cómo abordar el desplazamiento forzoso por causas ambientales desde un punto de vista de los tomadores de decisiones? Son varios los aspectos de importancia que nos plantea el fenómeno de los desplazados por causa del cambio climático y desastres naturales. Entre los más urgentes a ser resueltos, se encuentran:

- La falta de reconocimiento del estatus de refugiado climático por parte de la comunidad internacional.
- La responsabilidad mayor que deben asumir las naciones que han ocasionado un mayor daño ambiental.
- La necesidad de una mayor cooperación regional e internacional para los países menos favorecidos, que incluya una agenda fuerte en políticas de adaptación al fenómeno climático.

En lo referente al estatus legal de refugiado climático, éste no es reconocido formalmente por la comunidad internacional, ya que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ya mencionada en la presente minuta, define a los refugiados como "personas que se encuentran fuera de sus países de residencia debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas", sin mencionar causas climáticas o de desastres naturales. Si bien instrumentos

internacionales como la Declaración de Cartagena de 1984 amplían el concepto de refugiado, no llegan al punto de explicitar que los desastres naturales o el cambio climático pueden ser una de las causas admisibles para solicitar asilo o refugio internacional. Por esto, propuestas como aquella proveniente del Centro Internacional de Derecho Comparado del Medio Ambiente-CIDCE de Francia, que corresponde a un "Proyecto de Convenio relativo al estatuto internacional de los refugiados climáticos"⁴, son recibidas favorablemente por la comunidad internacional para mejorar de alguna manera este sombrío panorama y dotar, de manera definitiva, de estatus internacional a los desplazados por causas climáticas.

Cabe destacar que el reconocimiento del estatus de refugiado climático no es un mero capricho ni un tecnicismo lingüístico, sino más bien una consagración legal necesaria pues uno de los desafíos más importantes para Chile en materia de política de refugio para alinearse con la comunidad internacional, es precisamente "el fortalecimiento de los procedimientos de refugio y de la protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes de asilo", para lo cual es trascendental precisamente contar con un reconocimiento legal de la calidad de refugiado.

Ahora bien, respecto de la mayor responsabilidad de algunas naciones respecto a otras en la lucha contra el cambio climático –una de las principales causas de conflicto en materia limítrofe-, esto ha venido debatiéndose a nivel internacional bajo el concepto de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", que corresponde a uno de los varios enfoques en materia de cooperación internacional. Básicamente, se refiere a que tratándose éste de un problema global causado de manera local, hay países que evidentemente han contribuido de mayor manera a la emisión de gases de efecto invernadero en la atmósfera, como Estados Unidos y China.

Por lo mismo, se encuentra pendiente de ediciones anteriores de la COP –sólo reconocida en el Acuerdo de París en la sección deliberativa del documento, mas no con efectos vinculantes- una compensación de los países que más daño ambiental han causado, hacia los países afectados, lo cual toma especial

⁴ Proyecto disponible en <https://www.yumpu.com/es/document/view/41653747/proyecto-de-convenio-relativo-al-estatuto-internacional-cidce> Fecha de consulta: 28-10-21.

relevancia en el caso de los desplazamientos forzosos producto de desastres naturales, ya que el daño es aún más tangible e incluso susceptible de evaluación pecuniaria. Si bien el documento final del Acuerdo de París⁵ no estableció una compensación por el daño efectivamente causado por las naciones más desarrolladas, pactando sólo compromisos a futuro, la creciente discusión de este tema en foros internacionales da a entender que éste será uno de los principales temas en la edición 26 de la COP a desarrollarse en Glasgow.

Finalmente, en lo referente a los retos y desafíos a nivel nacional para lograr una adaptación exitosa al cambio climático y frenar la expansión de los refugiados por causas climáticas, pueden identificarse ciertas “políticas sustentables” para ser implementadas. En Chile “los expertos coinciden que (...) las migraciones climáticas se producirán por la mega sequía que nos ha azotado por más de diez años. Esta, dicen, es una situación acentuada por el sistema de gobernanza del agua, por el cual se ha sobreexplotado una gran cantidad de cuencas hídricas en norte, centro y centro sur del país, a través del sobre otorgamiento de derechos de agua, según lo ha reconocido la propia Dirección General de Aguas”⁶. A la fecha, el país ya cuenta con casi un millón de desplazados internos, por lo que algunas medidas revisten ya el carácter de urgente:

- Reforma al modelo establecido por el código de aguas.
- Fomento a la recuperación de los suelos mediante la reforestación de bosque nativo.
- Establecer medidas de adaptación al cambio climático, que permitan fortalecer la capacidad adaptativa general del país, especialmente en las zonas rurales.
- Buscar implementar alianzas que, con base en la cooperación multilateral y regional, permitan financiar dichas medidas de adaptación.
- Fortalecer la educación ambiental para poner de relieve temáticas como los refugiados climáticos.

⁵ Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf>. Fecha de consulta: 28-10-21.

⁶ Cita extraída de <https://www.cr2.cl/migrantes-y-refugiados-uno-de-los-grandes-impactos-del-cambio-climatico-en-el-mundo-la-tercera/>. Fecha de consulta: 28-10-21.

- Finalmente, se considera relevante redoblar los esfuerzos que fortalezcan la resiliencia de comunidades remotas y rurales en extrema vulnerabilidad, y que otorguen una mejor gobernanza en estos temas a nivel de gobiernos locales y regionales.