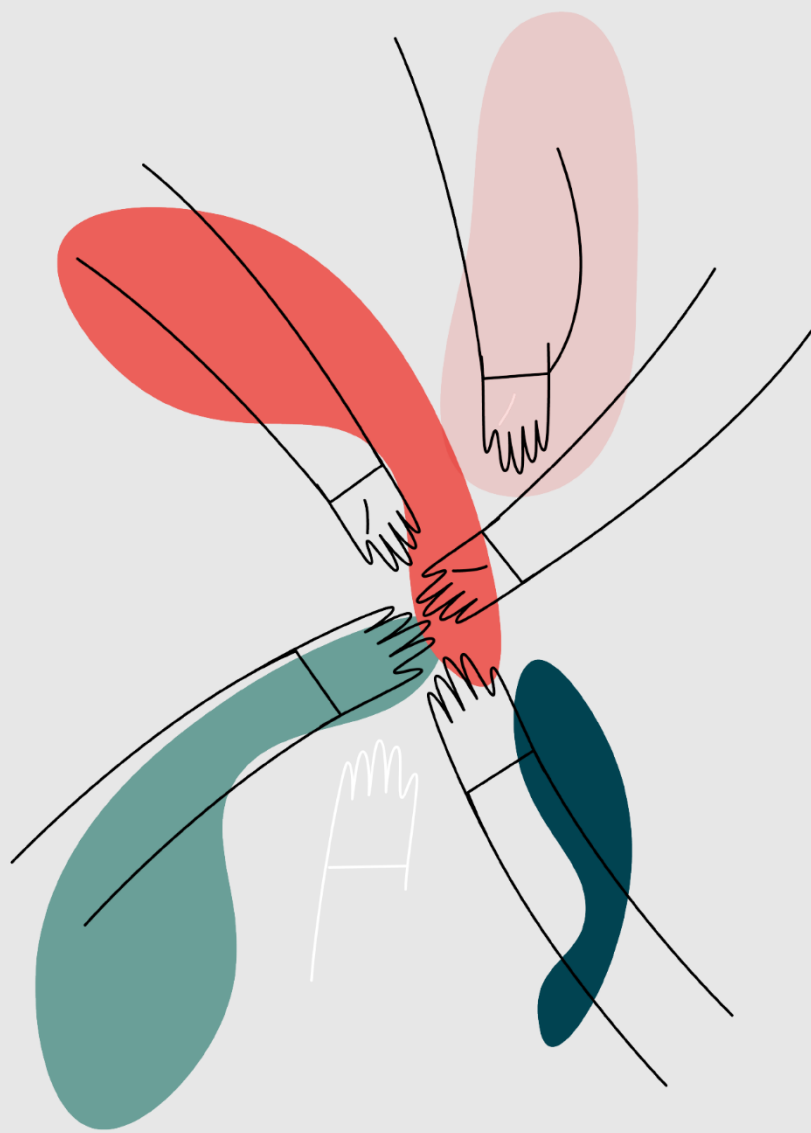


**Aplicación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en la
movilidad transfronteriza en Centroamérica y México ocasionada por
el cambio climático**



MOVILIDAD
HUMANA EN
MESOAMÉRICA

El Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL) y Franciscans International dieron respuesta al llamado a contribuciones por el Relator Especial sobre los derechos de los migrantes para su informe sobre *“El impacto del cambio climático y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes”*, nuestras organizaciones han tenido la oportunidad de acompañar y asesorar tanto a personas en situación de movilidad a lo largo de México, Centroamérica y Estados Unidos, como a las organizaciones de la sociedad civil que los acompañan. Por tanto, la información que aportamos para dicho informe surge de nuestra labor constante en la región. En este sentido, nos permitimos informar lo siguiente:

De cómo los esfuerzos nacionales existentes para abordar el desplazamiento interno en el contexto del cambio climático contribuyen a minimizar los factores que obligan a las personas a migrar.

La recopilación de datos e información sobre el desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos del cambio climático causados por fenómenos graduales ha presentado varios desafíos que se ha traducido en la falta de políticas públicas que permitan abordar de forma integral el desplazamiento en sus distintas expresiones. Nuestras organizaciones han identificado que la multicausalidad de la movilidad humana, los flujos migratorios estacionales dentro de los países, el desplazamiento voluntario en previsión de la desertificación o el aumento del nivel del mar, la falta de interés político de las autoridades públicas y la gran atención que tradicionalmente se pone a otros causantes de desplazamiento (violencia, desastres, inseguridad, pobreza, megaproyectos, corrupción, entre otros) representan obstáculos para establecer vínculos de causalidad claros entre la movilidad y los fenómenos graduales del cambio climático.

En América Central, las personas que trabajan en las rutas migratorias evidenciaron que la escasez de agua se convirtió, primeramente, en un factor de desplazamiento interno con el surgimiento del denominado Corredor Seco. Años de sequía en El Salvador, que han generado un estrés hídrico, combinados con la violencia de pandillas y la pobreza extrema, han causado conflictos sociales que motivaron otros desplazamientos en el país que en un segundo momento provocaron migración transfronteriza. De manera similar, en Guatemala, las sequías inducidas por el clima extremo redujeron la producción agrícola lo que generó inseguridad alimentaria y pobreza. Lo anterior junto a los impactos adversos de estos fenómenos graduales del cambio climático, exacerbados por el crimen organizado, la violencia y los impactos sociales y ambientales de los megaproyectos como las represas y la minería, han sido impulsores del desplazamiento interno por varios años.

Tanto en Guatemala, como en El Salvador, la falta de políticas estatales que aborden los impactos de la movilidad causada por el cambio climático y en algunos casos, megaproyectos (que a su vez también contribuyen en gran medida al cambio climático) han intensificado desplazamientos internos y transfronterizos.

Aunado a la falta de políticas claras sobre desplazamiento interno y cambio climático, la falta de políticas de gestión de riesgos también ha impactado en el disfrute de numerosos derechos humanos. Tal como lo señala el Secretario General de Naciones Unidas, es importante generar ciudades y asentamientos humanos resilientes, inclusivos, seguros y sustentables de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y con otras directrices como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Lo anterior permitirá prevenir y mitigar el impacto negativo de desastres y eventos naturales en los derechos humanos, incluidas algunas causas de la movilidad forzada; y adaptarse al impacto del cambio climático.

Asimismo, si bien en lo individual, los Estados tienen obligaciones y responsabilidades primarias en materia de derechos humanos, y deben adoptar políticas que aborden el cambio climático y el desplazamiento, existen otras obligaciones relacionadas a otros Estados que permitirían mitigar los efectos del cambio climático en el desplazamiento forzado. Por un lado, es importante tener una perspectiva de derechos humanos cuando existen obligaciones extraterritoriales y cooperación transfronteriza. La asistencia y cooperación internacional en general necesita de compromisos colectivos de los Estados para: a) manejar y administrar no sólo los recursos naturales compartidos, respetando de igual forma los compromisos en materia de derechos humanos, sino también en el área de cambio climático evitando que se realicen actividades que incrementen sus efectos; y b) trabajar de forma colectiva en la creación de políticas de gestión de riesgo y de derechos humanos de forma colectiva para prevenir violaciones de derechos humanos relacionados con el cambio climático incluidos aquellos relacionados con el desplazamiento interno y la migración transfronteriza.

Adicionalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Organización de Naciones Unidas) indicó claramente que la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos "requiere que los Estados parte [...] aseguren una protección efectiva contra [...] las violaciones de derechos vinculados a las actividades empresariales, y que brinden a las víctimas de tales abusos corporativos acceso a recursos efectivos".

En este sentido, además de las obligaciones Estatales en esta materia, las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos en virtud de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (PRNU). Dado que el cambio climático amenaza el disfrute de todos los derechos humanos, incluyendo

aquellos derechos que al no estar garantizados o violados impulsan la movilidad humana, las empresas tienen la clara responsabilidad de mitigar su impacto ambiental, contribuir a la adaptación frente al cambio climático y remediar cualquier impacto adverso sobre los derechos humanos que hayan causado o al que hayan contribuido.

Las empresas deben considerar el cambio climático y el desplazamiento en sus procesos de debida diligencia ambiental y de derechos humanos. Esto puede incluir la evaluación del impacto de sus operaciones en el desplazamiento inducido por el clima y el mapeo de las áreas donde dicha compañía esté trabajando con comunidades vulnerables o afectadas por el desplazamiento interno inducido por el clima. Las empresas también deben monitorear la implementación y la efectividad de sus respuestas para mitigar los impactos del cambio climático en los derechos humanos, incluido el desplazamiento interno, e informar públicamente sobre sus hallazgos.

Finalmente, se debe asegurar que las comunidades vulnerables o afectadas por el desplazamiento generado por los fenómenos climáticos extremos sean consultadas sobre las decisiones corporativas que les estén afectando. Lo anterior, para garantizar la participación de estas comunidades en la toma de decisiones y en el diseño de medidas preventivas y de remediación, incluido, cuando corresponda, el reasentamiento que permita evitar movimientos transfronterizos.

De los movimientos transfronterizos relacionados con el cambio climático observados en Centroamérica, los principales retos, impactos y preocupaciones clave en materia de derechos humanos.

Al observar los movimientos transfronterizos relacionados por el cambio climático, es primordial determinar que los movimientos se pueden producir por efectos de lenta aparición o efectos inmediatos o de rápida aparición. Los efectos lentos e inmediatos del cambio climático han demostrado su presencia en distintos lugares de la región. Así, según la Iniciativa Nansen, Latinoamérica se encuentra “entre las zonas de mayor fragilidad y vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático conjuntamente con la región africana del Sahara; los países más vulnerables identificados son Haití, Guyana, Bolivia, Honduras y Guatemala”.

En Centroamérica, uno de los impactos de los efectos lentos del cambio climático es que una parte importante de los flujos de personas sea provocada a consecuencia de las sequías en el Corredor Seco de la región, causado por el cambio climático. Al respecto, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus iniciales en inglés), la inseguridad alimentaria relacionada con la sequía en el Corredor Seco de Centroamérica ha dejado a 3,5 millones de personas necesitadas de asistencia humanitaria en Guatemala, Honduras y El Salvador. Es importante también señalar cómo estos efectos lentos del cambio climático—como por ejemplo la erosión

costera en zonas de Honduras—acentúan la pobreza, desigualdad y exclusión preexistente, forzando a las personas a migrar. En este sentido, la ausencia de políticas públicas de prevención y mitigación, así como una falta de debida diligencia ambiental de las empresas privadas, pueden ser factores que agudizan estos impactos sobre los territorios y las personas. Con todo, es muy complejo cuantificar los efectos en movilidad humana de los efectos lentos del cambio climático, pues los efectos socioeconómicos suelen invisibilizar los efectos en movilidad, atribuyéndose una relación indirecta desestimando el impacto final en la vida de las personas.

Asimismo, los efectos del cambio climático de rápida aparición pueden tener efectos graves sobre la posibilidad de subsistencia en el territorio, a la vez que pueden también acentuar dinámicas de violencia, inseguridad y persecución política. Por ejemplo, tras los huracanes Eta e Iota en noviembre de 2020, las comunidades miskitu de la Costa Caribe de Nicaragua vieron amenazada su sobrevivencia por la destrucción de viviendas, inundación de campos de cultivo y destrucción de arrecifes que afecta la pesca del que subsisten, a la vez que las ha dejado más vulnerables a invasiones por colonos y la ayuda humanitaria ha sido distribuido a través de militantes del régimen de Ortega, quedando excluidas de recibir ayuda personas percibidas como opositoras. Todo esto, ha ocasionado desplazamientos de personas miskitos hacia Costa Rica.

En este sentido, el cambio climático suele ser una causa complementaria de la violencia e inseguridad en muchos países de Latinoamérica, determinando a miles de personas a dejar sus hogares en busca de un estándar de vida adecuado y suficiente, que en muchos casos es una cuestión de sobrevivencia. Por ejemplo, luego del paso de los huracanes Eta y Iota por Honduras, Andrés Celis, representante de ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) en ese país, declaró que “las pandillas se han aprovechado de la vulnerabilidad de las víctimas de los huracanes para aumentar el control y restringir la movilidad”, lo que los ha obligado a huir sin opción a regresar por temor a ser asesinados. Esto fue observado y confirmado durante el acompañamiento de nuestras organizaciones en Honduras a finales de 2021.

En contraste con los flujos de movilidad causados por efectos lentos del cambio climático, aquellos flujos causados por efectos inmediatos son aún más cuantificables. Así, 183.000 personas hondureñas solicitaron protección internacional en otros países a consecuencia de los huracanes Eta e Iota del año 2020, los cuales dejaron a 4 millones de personas afectadas solo en Honduras. Estos huracanes afectaron además a países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, sin embargo, no ha sido posible recabar información cuantitativa del desplazamiento transfronterizo que implicaron para estos países.

Por su parte, LatinoBarómetro reportó que, en una encuesta de opinión pública realizada en 2019, dos tercios de las personas encuestadas de El Salvador, Guatemala y Honduras afirmaron que creen que es muy probable que ellas o algún familiar directo se vean

afectados por un desastre natural en los próximos 25 años. En el Salvador, se estima que aproximadamente el 88.7% del territorio está expuesto a algún tipo de amenaza, incluyendo terremotos, tormentas tropicales, sequías, actividad volcánica, inundaciones y deslizamientos, los que, sumados a la deforestación, los cambios de uso del suelo y la modificación de los cauces naturales propician condiciones de riesgo y plantean altas posibilidades de que ocurran desastres”.

Uno de los retos a destacar respecto de los efectos del cambio climático en la movilidad humana en Centro América y México, es la **invisibilización** del movimiento transfronterizo. Esto en virtud de que en muchas ocasiones la migración por causas climáticas se la interpreta erróneamente como un tipo de migración económica o fundada en otras causas. Ello ocurre, por ejemplo, en el caso de las personas que migran tras sequías o inundaciones que tornan inviables los cultivos que constituyen su fuente de trabajo y de vida.

Esta invisibilización es la fuente para el segundo reto a mencionar, la **falta de políticas y respuestas integrales** para dar una adecuada protección y asistencia a las personas que se desplazan forzosamente por los efectos del cambio climático tal como se explicó en la pregunta anterior. Más adelante, en esta contribución, analizaremos cómo la invisibilización de este tipo de movilidad obstaculiza una adecuada aplicación de la definición ampliada de persona refugiada de acuerdo con la Declaración de Cartagena.

En la práctica, las respuestas a los problemas de la migración ambiental suelen ser de entrega de ayuda humanitaria en el lugar de los hechos, y las leyes nacionales de migración, en su mayoría, restringen la entrada de los migrantes ambientales en otros países. Esto a pesar de que el derecho internacional sólo reconoce a las personas que migran en estos contextos como migrantes ambientales.

De la aplicación de la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 como solución a la falta de una figura jurídica para las personas desplazadas forzosamente por el cambio climático.

Como se mencionó en la pregunta 2, uno de los problemas fundamentales al abordar los movimientos transfronterizos por el cambio climático es la falta de una figura jurídica clara que observe a las personas desplazadas forzosamente por el cambio climático. A nuestro criterio, una manera de abordar esta laguna en la región americana sería a través de la interpretación y análisis de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, para brindar una categoría jurídica de protección a las personas que se han movido forzosamente a otros países debido a los efectos del cambio climático. Esto, sin perjuicio de la creación de iniciativas de ley u otras iniciativas a nivel nacional o regional para abordar esta situación.

La Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiado, describiéndola como “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

En este orden de ideas, es primordial, para definir cuáles son las obligaciones internacionales en que se podría estar en deuda en la actualidad, vincular qué se entiende por *violación masiva de los derechos humanos* y cómo los efectos – lentos y repentinos- del cambio climático provocan estas violaciones.

Así, si bien no existe algún instrumento del Derecho Internacional que defina el elemento situacional de violación masiva de derechos humanos, existe cierto acuerdo en que este concepto se vincula con violaciones graves, flagrantes y extremas de derechos humanos, y que estas se vinculan, a la vez, con el tipo de derecho vulnerado o por la magnitud de la violación. Adicionalmente, el ACNUR señala que se entiende que habría una violación masiva de derechos humanos cuando estas recaen sobre grandes grupos de población o incluso sobre la sociedad en su conjunto. A mayor abundamiento, expertos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se reunieron en la Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) para plantear pautas de orientación sobre la Declaración de Cartagena, en donde señalaron que “se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes. En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, **económicos, sociales y en una forma grave y sistemática** [...]” (resaltado nuestro).

A la vista de lo anterior, es incuestionable que, a la luz del espíritu de Cartagena, la interpretación que se debe tener presente se relaciona, no sólo con los derechos civiles y políticos, sino que también con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y a su exigibilidad.

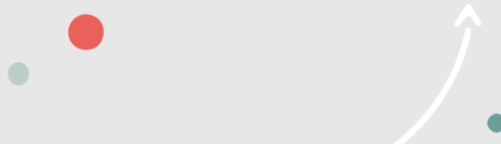
Ahora bien, como se ha mencionado, las Américas han sido fuertemente afectadas por los efectos del cambio climático, siendo Centroamérica una de las zonas más golpeadas por estos efectos. Por ejemplo, la escasez de alimentos producto de las sequías que devastan a las comunidades pobres, rurales e indígenas, exacerba la inseguridad alimentaria relacionada con la sequía en el corredor seco de Centroamérica, en donde las personas han perdido sus cosechas debido al clima errático, provocando la masiva necesidad de asistencia alimentaria urgente.

En la actualidad, catorce países de América Latina han incorporado la definición ampliada de persona refugiada en su legislación interna, y países como México han tomado la iniciativa de definir que entienden como *violación masiva de derechos humanos* y otras

circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Definiendo la primera como: “Las conductas violatorias contra los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país de origen, a gran escala y conforme a una política determinada”, y la segunda como: “Las situaciones que alteren de forma grave la paz pública en el país de origen o residencia habitual del solicitante y que sean resultado de actos atribuibles al hombre”. En este sentido, cabe señalar que tanto la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y el Acuerdo de París de 2015 consideran que el cambio climático es un fenómeno directamente atribuible a la actividad del ser humano, que produce alteraciones en la composición de la atmósfera del planeta que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

Iniciativas a nivel regional, en Latinoamérica, han reconocido la necesidad de observar y prestar atención a los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales que generan desplazamientos de personas a través de las fronteras. Asimismo, la comunidad internacional, a través del Pacto Mundial sobre Refugiados reconoce que “el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales ... interactúan cada vez más con las causas de estos movimientos... la prevención y la resolución de las situaciones de refugiados en gran escala también son motivo de profunda preocupación para la comunidad internacional en su conjunto y requieren la adopción de medidas tempranas para abordar sus causas y los factores desencadenantes, así como una intensificación de la cooperación entre los actores de los ámbitos político, humanitario, del desarrollo y de la paz”.

Las personas desplazadas transfronterizamente por motivos provocados por el cambio climático deben recibir protección internacional, por cuanto las personas en movilidad se encuentran en especial estado de vulnerabilidad, muchas veces, sin poder regresar a su lugar de origen o residencia.



Bibliografía

4 efectos del cambio climático que ya se pueden ver en América Latina, 4 diciembre 2019, BBC News Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50634600>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Pacto Mundial sobre Refugiados, con una nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, 17 Diciembre 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c781b294.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016): “Directrices sobre protección internacional Nº 12, 2 de diciembre”. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244>

Banco Interamericano de Desarrollo, ¿Por qué es clave abordar el cambio climático y la migración de forma simultánea?, 11/11/2020. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/migracion/es/abordar-cambio-climatico-y-migracion-de-forma-simultanea/>

Berganza Setién, I., Feline Freier, L., & Blouin, C. (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista chilena de derecho*, 47(2), 385-410.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y 2015

Contracorriente, “Los migrantes olvidados del Corredor Seco de Honduras”, 11 de febrero de 2022. Disponible en: <https://contracorriente.red/2022/02/11/los-migrantes-olvidados-del-corredor-seco-de-honduras/>.

Confidencial, “Iota y Eta destruyeron sus comunidades en Nicaragua y obligaron a decenas de indígenas a emigrar a donde casi nadie habla su idioma ni consiguen empleo”, 23 enero 2022, disponible en: <https://www.confidencial.com.ni/migrantes/reportajes/cambio-climatico-la-inesperada-migracion-miskitu-a-costa-rica-tras-los-huracanes/>

Cfr. Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, 23 de September de 2020, par. 9.3 - 9.6. disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en

CIREFCA, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina*, Abril 1989, CIREFCA 89/9, pág 12, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f7941f26.html>

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), Conclusión III (3).

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Las Américas (12 de enero de 2014), <http://www.eird.org>.

El País, Los que resisten con el café de El Salvador, 25/03/2022. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2022-03-26/los-que-resisten-con-el-cafe-de-el-salvador.html>

El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.LapopSurveys.org

Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, Los patrones climáticos erráticos en el Corredor Seco Centroamericano dejan a 1,4 millones de personas en necesidad urgente de asistencia alimentaria. Disponible en: <https://www.fao.org/news/story/en/item/1191887/icode/>

Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, Corredor Seco – América Central. Informe de Situación, 2016. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-br092s.pdf>

Informe del Secretario General sobre la función de los derechos económicos, sociales y culturales en la creación de sociedades sostenibles y resilientes para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, UN Doc. A/HRC/37/30, 18 December 2017, adopted in March 2018 at the 37th session of the UN Human Rights Council, parr. 4

Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, *Declaración de Brasil: "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe"*, 3 Diciembre 2014, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/548707d04.html>

La Voz de América, ACNUR: Cambio climático y violencia de pandillas, factores que obligan a los hondureños a migrar, 09/11/2021. Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/cambio-climatico-y-violencia-de-pandillas-factores-que-obliga-a-hondurenos-migrar/6307167.html>.

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en América Latina De la comprensión a la acción, 2017, pág.11 y 23. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MOVILIDAD%20Y%20DESASTRES%20FIN%20V4_0.pdf

Observaciones Preliminares del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, OHCHR, 18 de Mayo de 2016, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19974&LangID=E>

Prensa Comunitaria, "Una familia hondureña forzada a migrar por las tormentas y las pandillas", 23 diciembre 2021. Disponible en: <https://www.prensacomunitaria.org/2021/12/una-familia-hondurena-forzada-a-migrar-por-las-tormentas-y-las-pandillas/>.

Reglamento de la ley sobre refugiados y protección complementaria, DOF 21-02-2021. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Rubi, M., & Gaynor, T. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Consultado el 21 de Febrero de 2022, de <https://www.acnur.org/noticias/historia/2021/11/6185ba514/cambio-climatico-otro-factor-que-provoca-desplazamiento-en-honduras.html>

UNDAC, “Evaluación de la Capacidad Nacional para la respuesta a emergencias”, Abril 2010.

Washington Office on Latin America, WOLA. Desastres del cambio climático destacan urgencia de protección a refugiados climáticos. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/refugiados-climaticos-analisis-2021/>

