MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL ABORDAJE DEL DESPLAZAMIENTO TRANSFRONTERIZO CAUSADO POR DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO: EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Juan C. Méndez
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional, Costa Rica
juan.mendez.barquero@una.cr

Resumen: El alto nivel de exposición y vulnerabilidad a los desastres de origen natural en la región Latinoamericana y el Caribe, han generado en no pocas ocasiones un impacto directo en la movilidad humana. El desplazamiento por desastres, incluido el desplazamiento transfronterizo, es una realidad en la región, donde muchos países se han valido de respuestas *ad hoc*, políticas públicas y legislación en materia migratoria para abordar este complejo fenómeno, sobre el cual no existe aún un marco jurídico internacional vinculante, especialmente desde el punto de vista de la admisión y estancia de personas afectadas y desplazadas directamente por desastres. El articulo aborda cómo los países de la región Latinoamericana y el Caribe han utilizado los principios de la cooperación sur-sur, basados generalmente en consideraciones humanitarias y la solidaridad internacional para responder a estos fenómenos, en especial desde el estudio de caso de los procesos regionales de consulta en materia migratoria.

Palabras Clave: Cooperación sur-sur. Desplazamiento por desastre. América Latina.

COOPERAÇÃO SUL-SUL E A ABORDAGEM AO DESLOCAMENTO TRANSFRONTEIRIÇO CAUSADO POR DESASTRES E MUDANÇA CLIMÁTICA: EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Resumo: O alto nível de exposição e vulnerabilidade a desastres naturais na região da América Latina e Caribe gerou, em muitas ocasiões, um impacto direto na mobilidade humana. O deslocamento no contexto de desastres, incluindo o deslocamento transfronteiriço, é uma realidade na região. Muitos países usaram respostas *ad hoc*, políticas públicas e legislação migratória para lidar com esse fenômeno complexo, para o qual ainda não existe um marco jurídico internacional vinculante, especialmente do ponto de vista da admissão e permanência de pessoas diretamente afetadas e deslocadas por desastres. O artigo aborda como os países da região Latino-Americana e do Caribe utilizaram os princípios da cooperação Sul-Sul, geralmente baseados em considerações humanitárias e de solidariedade internacional, para responder a esses fenômenos, especialmente a partir do trabalho dos Processos Regionais de Consulta em Matéria Migratória.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul. Deslocamento por desastre. América Latina.

Abstract: The high level of exposure and vulnerability to disasters of natural origin in the Latin American and the Caribbean region have generated on many occasions, a direct impact on human mobility. Disaster displacement, including cross-border displacement, is a reality in the region, where many countries have adopted *ad hoc* responses, policies and legislation on migration issues to address this complex phenomenon, on which there is still no international binding framework in place, especially from the point of view of the admission and stay of people directly affected and displaced by disasters. The article addresses how countries of the Latin American and the Caribbean region have used the principles of South-South cooperation, generally based on humanitarian grounds and international solidarity, to respond to these phenomena, especially from a case study of the regional consultative processes on migration.

Keywords: South-South Cooperation. Disaster displacement. Latin America.

INTRODUCCIÓN

La movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático es una de las mayores amenazas humanitarias del siglo XXI (Méndez, 2017). La cifra de personas desplazadas por desastres repentinos ha alcanzado en la última década una cifra récord. Para el año 2018 el número de (nuevas) personas desplazadas por estos eventos supera los 28 millones de personas (IDMC, 2019b). Durante el primer semestre del año 2019, el número de personas desplazadas por desastres alcanzó una cifra de siete millones de personas en todo el mundo (IDMC, 2019a).

Tan solo en el Caribe, en el año 2018 se registraron más de 108.000 mil nuevos desplazamientos de personas ocasionados por al menos 29 desastres y/o eventos de origen natural. Entre los años 2008 y 2018 el Caribe experimentó al menos 8.5 millones de desplazamientos ocasionados por al menos 175 eventos y desastres de origen natural, destacando países como Haití, Cuba y República Dominicana como países con mayor impacto en la movilidad humana (IDMC, 2019). Al criterio de algunos expertos en la materia, el cambio climático tendrá algunas repercusiones particulares en el Caribe, debido a su alta vulnerabilidad ante el aumento del mar, la erosión costera, e inundaciones, constituyendo probablemente motivos para reubicación de muchas poblaciones (THOMAS; BENJAMIN, 2018).

En el año 2017 en la región latinoamericana 4.5 millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia directa de desastres de origen natural. La temporada de huracanes tuvo sin duda un enorme impacto en los pequeños Estados Insulares en el Caribe. En México, los terremotos que afectaron ese país en 2017 desplazaron a más 104.000 personas. Varias inundaciones causaron desplazamientos en Argentina, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Las inundaciones en Perú fueron las peores en 20 años, desplazando a alrededor de 295.000 personas (IDMC, 2018).

Esta realidad, sumada a una serie de problemas estructurales tales como altos niveles de pobreza, poca planificación urbana, carencia de infraestructura pública adecuada y un crecimiento demográfico en aumento, ha generado que los países de la región latinoamericana hayan enfrentado con no pocas dificultades, el impacto de tales eventos y amenazas naturales en la movilidad humana, en particular el desplazamiento transfronterizo. Esta combinación de vulnerabilidades socio ambientales y la exposición a otros eventos extremos resultan en desastres que exacerban vulnerabilidades preexistentes (CAVEDON-CAPDEVILLE, et al, 2020).

Asimismo, si en el análisis de esta realidad multidimensional de la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos del cambio climático le agregamos otra serie de variables conceptuales, operativas y prácticas, resulta aún más complicado su comprensión integral, no solo por parte de operadores y tomadores de decisiones políticas, sino por la misma academia. Más aún, cuando hablamos de movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático, gran parte de la literatura se refiere al menos a tres dimensiones: el desplazamiento por desastres, donde existe un componente mayor de movilidad forzosa, la migración ambiental que podría ser analizada inclusive como medida de adaptación y, la reubicación o relocalización planificada. Para efectos de este artículo, cuando nos referimos a movilidad humana causada por desastres de origen natural y los efectos adversos del cambio climático, nos referimos a estas tres dimensiones, no obstante, el enfoque de este trabajo gira entorno al desplazamiento por desastres, en particular el desplazamiento transfronterizo, entendido este como situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia

habitual a raíz de un desastre y cruzan una frontera internacional para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible[1] (THE NANSEN INITIATIVE, 2015).

Este artículo tiene como objetivo central contribuir al debate actual sobre los mecanismos, principios y modalidades necesarias para el abordaje del desplazamiento transfronterizo ocasionado por desastres de origen natural, a partir de los lentes de la cooperación sur-sur. Para ello se emplea una metodología descriptiva con base en fuentes documentales que se extraen fundamentalmente de los principales y recientes trabajos académicos en la materia, así como prácticas estatales inidentificadas para ilustrar los distintos escenarios de este tipo de movilidad humana, en particular el desplazamiento transfronterizo.

Como parte de la metodología, se utiliza el método de estudio de caso a través del análisis de la incorporación de la temática bajo estudio en los procesos regionales de consulta en materia migratoria (RCPs por sus siglas en inglés) en la región de América Latina y el Caribe, con el cual se pretenden extraer generalizaciones a partir de la práctica empírica inductiva. Finalmente, si bien el encuadre conceptual gira entorno al concepto de cooperación sur-sur, se utilizarán otros conceptos como marco referencial-conceptual igualmente relevantes para este artículo, tales como desplazamiento por desastres y desplazamiento transfronterizo.

APUNTES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA MOVILIDAD HUMANA OCASIONADA POR DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PLANO GLOBAL

El hecho de que no exista a nivel internacional un concepto jurídico vinculante y previamente consensuado sobre la migración o el desplazamiento por desastres da cuenta de las dificultades políticas y técnicas que este fenómeno ha enfrentado a nivel internacional. Sin embargo, existen ciertamente algunos parámetros conceptuales para abordar este complejo fenómeno, a partir en especial de algún desarrollo conceptual global reciente.

[1] Adaptado del término 'desplazamiento en el contexto de desastres'. Ver: THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, p.17, 2015.

Por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) utiliza una definición de trabajo sobre 'migrante por motivos ambientales' de la siguiente manera:

> "(…) Los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que, principalmente en razón de un cambio repentino o progresivo en el medio ambiente, que incide adversamente en sus vidas o en las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar el lugar habitual de residencia, u optan por hacerlo, ya sea temporalmente o con carácter permanente, y que se desplazan dentro del país o al extranjero" (OIM, 2014, p15).

Asimismo, la misma OIM aborda el fenómeno desde la óptica del desplazamiento (desplazado por motivos ambientales) de la siguiente manera:

> '(…) Personas que se desplazan dentro del país en que residen o que han cruzado una frontera internacional y para quienes la degradación, deterioro o destrucción del medio ambiente es la causa principal pero no la única de su desplazamiento. Este término se utiliza como una alternativa menos controvertida a la de refugiado ambiental o de refugiado climático [en caso de quienes se han desplazado a través de una frontera internacional] sin una base jurídica o *raison d'être* en el derecho internacional, para referirse a una categoría de migrantes por motivos del medio ambiente cuyo movimiento sea, claramente, de carácter forzoso (…) (OIM, 2014, p15 en: OIM, 2011, p34.)

Por otro lado, otras agencias del sistema de Naciones Unidas como la Agencia para los Refugiados (ACNUR) mantiene una compresión de este fenómeno desde una perspectiva de migración forzosa. Desde la década de los años 1990, el Comité Ejecutivo del ACNUR había indicado que, si bien la competencia del ACNUR normalmente no se extiende a las personas desplazadas dentro de sus propios países como consecuencia de desastres naturales o ecológicos o de extrema pobreza, habría algunas personas con necesidades de protección cuyos motivos para huir habrían aumentado debido a los desastres (GOODWIN-GILL; McADAM, 2017).

Asimismo, para el ACNUR pueden haber situaciones en las que se apliquen los criterios de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951[2] o criterios de

[2] La 'Convención de Ginebra de 1951' es el término utilizado generalmente para referirse a la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas.

refugiado más amplios de los marcos de la legislación regional sobre refugiados, por ejemplo, si la hambruna relacionada con la sequía está relacionada con situaciones de conflicto armado y violencia, un área conocida como dinámica de nexos. En otras palabras, para el ACNUR el término “refugiado climático” no está respaldado y por este motivo es más preciso referirse a “personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático” (ACNUR, 2018). Esta es una posición que comparten tanto la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), aunque en la literatura es común encontrar el término ‘refugiado climático’ cuando se hace referencia a personas que han tenido que huir de su lugar habitual de residencia y cruzar una frontera internacional debido a desastres de origen natural, o bien, debido a los efectos adversos del cambio climático.

Así, algunos autores aspiran con el uso del término ‘refugiado climático’ (ALTAMIRANO, 2014) o ‘refugiado medioambiental’ despolitizar el concepto y visualizar el factor de persecución a las personas más vulnerables (GEMENNE, 2015), aspirar a que los instrumentos internacionales extiendan una protección necesaria a este tipo de poblaciones basadas en el principio de dignidad de las personas (Pires, 2011), o simplemente como llamada de atención a las grandes potencial globales ante los riesgos que supone los futuros escenarios de desplazamiento interno y transfronterizo debido al cambio climático (KRAEMER, 2017). Ciertamente, al no existir la figura de refugiado climático o ambiental, en la práctica estas personas podrían quedar eventualmente en un estado de indefensión (CABRERA, 2018).

Otros procesos globales, tales como la Iniciativa Nansen, creada oficialmente en el año 2012 y su sucesora, la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD) lanzada en el año 2016 en el marco de la Cumbre Mundial Humanitaria, han utilizado el concepto de ‘desplazamiento en el contexto de desastres’ o ‘desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres, el cual fue acuñado dentro de lo que se conoce como la *Agenda de Protección para*

personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático de la Iniciativa Nansen[3] (THE NANSEN INITIATIVE, 2015).

El concepto "desplazamiento en el contexto de desastres" se refiere a situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación donde (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los efectos de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento (THE NANSEN INITIATIVE, 2015, p17).

En el mismo documento se indica que dicho desplazamiento en el contexto de desastres puede asumir la forma de una huida espontánea, una evacuación ordenada o impuesta por las autoridades o un proceso involuntario de reubicación planificada. Este desplazamiento puede ocurrir dentro de un país (desplazamiento interno) o a través de fronteras internacionales (desplazamiento a través de fronteras en el contexto de desastres) (ibíd., p.17).

Estos avances conceptuales enmarcados en instrumentos de *soft law* son muy valiosos para el diseño de políticas públicas y orientan esfuerzos concertados en la comunidad internacional, aun y cuando no sean jurídicamente vinculantes para los Estados, pueden contribuir e informar procesos nacionales para abordar brechas operativas y legales de la movilidad humana causa por desastres de origen natural, en particular los retos asociados al desplazamiento transfronterizo por desastres. Tal es el caso particular de los instrumentos internacionales no vinculantes o *soft law* en materia de derechos humanos, los cuales por décadas han tenido un impacto claro en la adopción de posteriores instrumentos vinculantes en las distintas áreas, así como el desarrollo de legislación a nivel interno en los países (FORSYTHE, 2012).

[3] La Agenda para la Protección para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático fue avalada en una consulta inter-gubernamental en Ginebra en octubre de 2015 por 109 países.

Ciertamente los derechos humanos pueden contribuir a superar algunos de los vacíos internacionales que aún existen en esta materia (PÉREZ, IGLESIAS y VILLAVICENCIO, 2019).

Es importante indicar en este sentido que el desplazamiento transfronterizo como consecuencia de desastres y los efectos adversos del cambio climático, constituye un vacío legal en el derecho internacional. Con la excepción de algunos instrumentos regionales como la *Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de Personas Desplazadas Internamente en África (Convención de Kampala)*[4] (AFRICAN UNION, 2009; UNHCR, 2009), no existe en la actualidad ningún tratado internacional vinculante multilateral que regule en especial la admisión, estadía y condiciones para una persona que cruce una frontera internacional como consecuencia de un evento natural.

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de la persona Refugiada (ASAMBLEA GENERAL, 1951) es muy clara y precisa en determinar cuales son los criterios que una persona puede argumentar para solicitar la condición de refugio (persecución religiosa, nacionalidad, opinión política, étnica, pertenencia a un grupo social definido), sin embargo, ni los desastres provocados por amenazas naturales ni los efectos adversos del cambio climático entran dentro de esta categoría.

Ciertamente este fenómeno ha alcanzado a nivel internacional una gran atención mediática y política. Muchos medios de comunicación han venido utilizando el concepto de migraciones ambientales, refugiados ambientales o climáticos indistintamente (ROJAS, 2019; PINTO, 2019; GAMERO, 2019) para hacer referencia al mismo fenómeno de movilidad humana causada no por conflictos armados o crisis políticas, sino para referirse a otro tipo de movilidad causada por cambios en el clima (eventos de evolución lenta) y otros desastres de origen natural (eventos repentinos). Desde la Academia se ha venido utilizando el concepto de 'refugiado climático' desde hace algún tiempo, sin embargo, como indicamos antes, este es un

[4] La 'Convención de Kampala' fue adoptada en octubre de 2009 en el marco de la Unión Africana y aborda el desplazamiento ocasionado por una amplia gama de disparadores de desplazamiento, entre estos conflictos y desastres de origen natural, sin embargo, esta convención tiene un enfoque caro en materia de desplazamiento interno, no desplazamiento transfronterizo.

concepto que no existe y que genera alguna confusión dentro del sistema de protección internacional entorno a la figura del refugio, lo cual podría inclusive tener implicaciones geopolíticas (McADAM; LIMON, 2015).

Ahora bien, a nivel internacional, y en especial desde el sistema multilateral de las Naciones Unidas, la temática de la movilidad humana por desastres y cambio climático ha sido abordada desde los principales pactos mundiales y marcos normativos en materia de asuntos humanitarios, cambio climático, migración, refugio y reducción del riesgo de desastres. Así, desde el año 2010, los países miembros de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), tomaron un acuerdo en Cancún, en el cual se define tal movilidad en tres niveles: migración, desplazamiento y reubicación planificada. Al respecto, el Acuerdo de Cancún indica que los países deberán priorizar:

> '[…] La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al **desplazamiento**, **la migración** y el **traslado planificado** como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional […] (subrayado no es del original) (UNFCCC; 2010, p5).

Al respecto, es importante indicar que, al menos en la región Latinoamericana y el Caribe, la integración medidas sobre movilidad humana vinculada al cambio climático se encuentra en un proceso incipiente, lo cual no debe ser visto únicamente como referencias puntuales en instrumentos concretos, sino como la traducción de esas referencias en acciones concretas integradas a todo el sistema estratégico vinculado al cambio climático, como las políticas nacionales y los Planes Nacionales de Adaptación (LEJTREGER, 2019).

Por otro lado, el Acuerdo de París del año 2015, incluye la movilidad humana asociada a los efectos del cambio climático dentro de sus considerandos, pero además crea una Fuerza de Tarea sobre Desplazamiento (Task Force on Displacement), con el propósito de con el fin de elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático (Naciones Unidas, 2015). Sus primeras recomendaciones fueron adoptadas en 2018 durante la XXIV reunión de las Partes en Katowice, Polonia en 2018 (COP24).

Asimismo, el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, incorpora por primera vez una serie de referencias y medidas sobre movilidad humana, en especial la incorporación de personas migrantes en el diseño de políticas de reducción de riesgo de desastres, reubicación planificada, preparativos para evacuaciones y desplazamiento y cooperación transfronteriza en ecosistemas compartidos para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluidos riesgos de desplazamientos (SÁNCHEZ; RUBIANO, 2018; GUADAGNO, 2016).

Recientemente, el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* adoptado en el año 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ASAMBLEA GENERAL, 2018) y del cual forman parte la amplia mayoría de países latinoamericanos y del Caribe, incluye un subcapítulo sobre desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental. Este acuerdo, cuya naturaleza jurídica no es vinculante, incluye aspectos sobre resiliencia, enfoques armonizados, análisis de información para comprender, predecir y afrontar mejor tales movimientos migratorios. El documento llama a los Estados a:

> ‘ […] Armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos subregionales y regionales para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales repentinos y de evolución lenta, velando por que tengan acceso a una asistencia humanitaria que satisfaga sus necesidades esenciales y por que se respeten plenamente sus derechos allá donde se encuentren, y promoviendo resultados sostenibles que aumenten la resiliencia y la autosuficiencia, teniendo en cuenta la capacidad de todos los países interesados; y
>
> Formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, incluso teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos liderados por los Estados, como la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres [….] (ASAMBLEA GENERAL, 2018).

Importante destacar que, en este sentido, este mismo Pacto reconoce que la cooperación internacional es fundamental para cumplir efectivamente sus objetivos y compromisos, indicando que los países signatarios intensificarán ‘la participación en la cooperación y asistencia Norte-Sur, Sur-Sur y triangular’ (ASAMBLEA GENERAL, 2018, p.26).

Por su parte, el Pacto Mundial sobre Refugiados, contiene una única y tímida referencia al tema bajo el título sobre prevención y abordaje de las causas subyacentes, en el cual:

> '[…] En determinadas situaciones, puede darse un desplazamiento forzado externo debido a los desastres naturales repentinos y a la degradación ambiental. Estas situaciones representan desafíos complejos para los países afectados, los cuales pueden solicitar el apoyo de la comunidad internacional para abordarlos. El apoyo para brindar respuestas adecuadas podría cimentarse en alianzas operacionales entre diferentes actores relevantes, incluidos el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), participando desde sus respectivos mandatos, funciones y pericia, según corresponda, para asegurar un enfoque coordinado […] (ACNUR, 2018).

Como se puede observar, la arquitectura internacional, en especial la multilateral ha dado pasos importantes para el abordaje de una temática muy compleja y en la cual siguen existiendo vacíos legales, políticos, conceptuales y, desde luego, financieros.

ELEMENTOS SOBRE LA ARQUITECTURA Y GOBERNANZA GLOBAL DE LA MIGRACIÓN: ¿ESPACIO PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR?

En la *Historia de la gobernanza de la migración global* ('The history of global migration governance'), Betts y Kainz (2017) proponen que el abordaje de la migración internacional (al menos desde el punto de vista institucional) ha pasado al menos por tres grandes etapas: una temprana gobernanza global en 1919-1989, un período de recapitulación entre 1994 y 2006, la era de la migración y el desarrollo de 2007 a 2015 y el proceso de adopción de los Pactos Globales sobre Migración en 2016-2018. Sin embargo, dentro de esta perspectiva analítica de Bett y Kainz (2017), el papel que ha jugado o que puede jugar la cooperación sur-sur en materia migratoria pasa inadvertida, entre otros temas porque la conceptualización generalizada de la gestión migratoria ha sido vista como un asunto norte-sur.

A pesar de estas limitaciones epistemológicas que encuentra la cooperación sur-sur en materia migratoria, ambos autores incorporan un esquema de cooperación regional que puede ser concebido perfectamente como cooperación

sur-sur: los procesos regionales de consulta en materia migratoria, conocidos generalmente como RCPs por sus siglas en inglés.

Ahora bien, es necesario indicar que el propio concepto de cooperación sur-sur nunca estuvo ligado desde su conceptualización inicial a temas migratorios. Esta aclaración es relevante porque desde la primera conferencia de alto sobre la materia que adoptó el *Plan de Acción de Buenos Aires* para la promoción y la implementación de la cooperación técnica entre países en vías de desarrollo celebrada en Buenos Aires, Argentina en 1978, hasta la *Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular,* celebrada en 2018 en la misma ciudad (cuarenta años después), el concepto de cooperación sur-sur se ha entendido generalmente como la transferencia de conocimientos (técnicos generales), experiencias y otras acciones entre países del sur global. Así, las Naciones Unidas definen la cooperación sur-sur como:

> '[…] un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Con la participación de dos o más países en desarrollo, se puede dar sobre una base bilateral, regional, dentro de las regiones o entre las regiones. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos […] (UNOSSC, 2019).

Al respecto Joaquín Tres (2013) indica que otro fundamento hasta donde se sabe insuficientemente explorado son las migraciones como factor de cohesión supra e internacional (desde la perspectiva sur-sur), la disminución de la colaboración Norte Sur hacia Latinoamérica, entre otros factores para comprender completamente el desarrollo de la cooperación sur-sur (SOARES DE LIMA y otros, 2016). Sin embargo, es importante destacar que en la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi en 2009, incorporó los asuntos migratorios, como elementos necesarios para ver abordados desde la cooperación sur-sur. Al respecto, en el informe final se indica que los representantes en esta conferencia:

> '[…] looked to the strengthening of South-South cooperation as a response to a plethora of issues. Included were: restructuring of the international financial architecture; rescuing the world from the current global financial and economic crisis; and meeting such challenges as terrorism, climate change, food and energy security, **migration** and environmental conservation […] (subrayado no es del original). (ASAMBLEA GENERAL, 2009, p13).

Si bien esta concepción 'clásica' de la cooperación sur-sur no incluyó desde sus inicios los temas migratorios, hoy en día la cooperación sur-sur aspira a que los países del sur global puedan encontrar soluciones a sus problemas de desarrollo, con base en sus necesidades específicas. Tal es el caso justamente de la movilidad ocasionada por desastres y cambio climático, o bien otras crisis recientes, como el éxodo de millones de venezolanos[5] principalmente hacia países de la región entre los años 2015 y 2019.

Ahora bien, volviendo al tema de los Procesos Regionales de Consulta Migratoria (RCPs), los mismos constituyen procesos cuyas decisiones no resultan vinculantes jurídicamente para sus países miembros, aunque resultan foros de muy alto valor para el intercambio de experiencias, dialogo, cooperación generación de capacidades. Dentro del sur-global encontramos el Proceso de Bali que incluye a los países de sudeste asiático, el proceso de Colombo, el diálogo internacional sobre migración en África occidental (MIDWA) y el diálogo internacional sobre migración en áfrica del sur (MIDSA).

En nuestra región, destacan la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) que incluye a todos los países centroamericanos, México y República Dominicana, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) que incluye a doce naciones suramericanas y, recientemente en el Caribe se está consolidando el Caribbean Migration Consultations (CMC). Como se verá a continuación, estos tres espacios de colaboración y diálogo subregional han sido vitales para el abordaje del desplazamiento por desastres desde una aproximación sur-sur.

[5] Ver por ejemplo la *Declaración de Quito* sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región.

DESASTRES, CAMBIO CLIMÁTICO Y MOVILIDAD HUMANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRÁCTICAS Y ENFOQUES DESDE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

América Latina es una de las regiones más propensas y vulnerables al impacto de los desastres a nivel internacional. Eventos geofísicos e hidrometereológicos, muchos de estos exacerbados en su intensidad y frecuencia por el cambio climático, han generado además un impacto en la movilidad humana. Tal y como se expuso antes, tan solo en el año 2017, más de 4.5 millones personas fueron desplazadas por desastres en la región. Entre los años 2010 y 2015, más de siete millones de personas fueron desplazadas tan solo en América del Sur (RODRÍGUEZ, 2015).

Este desplazamiento, que varía según las condiciones puntuales de cada evento de origen natural, se presenta en su amplia mayoría a nivel interno, sin embargo, muchas personas han tenido que desplazarse a través de fronteras como consecuencia directa del desastre. La región ha tenido muchas experiencias en este sentido, deslaves, inundaciones y terremotos han ocasionado desplazamiento transfronterizo de personas hacia un tercer país en búsqueda de protección, al menos de manera temporal.

Por ejemplo, en el año 2014 un centenar de familias en Bolivia tuvieron que cruzar la frontera hacia Brasil como consecuencia de las fuertes lluvias en la región de Guayamerín. En el año 2016, decenas de familias nicaragüenses cruzaron la frontera hacia Costa Rica, donde recibieron asistencia humanitaria durante el paso del huracán Otto. Asimismo, en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Uruguay, es común la movilidad cíclica ante inundaciones en la zona.

Uno de los casos quizá más emblemáticos fue el terremoto de Haití en el año 2010, el cual generó un desplazamiento de miles de personas hacia la vecina República Dominicana, pero, además, un desplazamiento posterior hacia varios Estados isleños en el Caribe, así como hacia México, Norteamérica, Centro y Sur América, en búsqueda de protección.

En el Caribe, la temporada de huracanes del año 2017, en particular los huracanes Irma y María, no solo devastaron pequeños Estados insulares casi en su

totalidad como Dominica, sino que originaron el desplazamiento de miles de ciudadanos afectados por ambos huracanes hacia islas vecinas en búsqueda de protección.

Este contexto y vulnerabilidad de la región Latinoamericana y del Caribe a los impactos de los desastres y su impacto en la movilidad humana, ha generado que los países de la región hayan tenido que responder a tales fenómenos, en muchos casos utilizando medidas de cooperación internacional *ad hoc*, o bien utilizando otras medidas humanitarias desde la óptica migratoria o humanitaria, bajo el principio de solidad internacional y con base en consideraciones humanitarias.

Así, a raíz del terremoto de Haití del año 2010, más de veinte países latinoamericanos y del Caribe, abrieron sus puertas a ciudadanos de ese país que se vieron obligados a desplazarse como con secuencia directa del desastre. Muchos países como México y República Dominicana emitieron visas humanitarias para el ingreso y estancia de estas personas, mientras que algunos otros países como Costa Rica emitieron directrices para evitar la deportación.

Países como Brasil[6] emitieron políticas no solo para admitir a ciudadanos de este país, sino que elaboraron políticas públicas para regularizar la condición migratoria de estas personas con cuotas que llegaron a superar las treinta mil personas en pocos años.

El caso haitiano nos presenta un esquema de análisis para el abordaje de este complejo fenómeno del desplazamiento por desastre en al menos tres dimensiones: 1) políticas públicas y/o legislación en materia migratoria para el abordaje de la migración o el desplazamiento transfronterizo por desastres, 2) medidas *ad hoc* con base en razones humanitarias para el ingreso de personas desplazadas por desastres, y 3) medidas para evitar la deportación de ciudadanos provenientes de países afectados por desastres.

Con relación a la dimensión número uno (políticas públicas y/o legislación en materia migratoria para el abordaje de la migración o el desplazamiento transfronterizo por desastres), países como Bolivia, Perú, El Salvador y Guatemala

[6] Ver en particular la Resolución Normativa Nº 97 del año 2012 del Consejo Nacional de Migración de la República Federativa de Brasil.

han incorporado dentro de su legislación, la variable de desastres para admitir a personas afectadas por desastres. Así, en Bolivia el artículo 4 de la *Ley de Migración* del año 2013 establece la categoría de '*Migrantes Climáticos'*, entendida esta como 'grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna' Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014). En Perú el Decreto Legislativo No. 1350 de 2017 en su Artículo 29.2(k), Decreto Supremo 007-2017-IN, Artículo 91, incorpora dentro de las calidades migratorias, la opción de aplicar para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales (El PERUANO, 2017).

En Guatemala, el Código de Migración del año 2016 (DECRETO No. 44-2016) indica en su artículo No.68 que el Estado Guatemalteco podrá permitir el ingreso de personas por razones humanitarias, dentro de las cuales se incluye '[…] catástrofe natural en países vecinos, que obliga a personas o grupos de personas a salvar sus vidas […]' (Congreso de la República de Guatemala, 2016), lo mismo en El Salvador, país que recientemente incluyó en el año 2019 en su nueva Ley especial de Migración y de Extranjería y su Reglamento respectivo, la posibilidad de otorgar residencia con base en consideraciones humanitarias a todas aquellas personas cuya vida se encuentre en peligro debido a desastres naturales y medioambientales o crisis internacionalmente reconocidas (DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN y EXTRANJERÍA, 2019).

Países como Argentina han utilizado políticas públicas como la Disposición No. 020399 de la Dirección Nacional de Migraciones del año 2005 para determinar las pautas a seguir por ese país en caso de ingreso masivo desde países limítrofes por desastres naturales (y revueltas políticas) (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, 2005).

Por otro lado, la dimensión No.2 (medidas *ad hoc* con base en razones humanitarias para el ingreso de personas desplazadas por desastres), es quizá la más utilizada en la región, dado que no existen marcos normativos regionales vinculantes que incorporen explícitamente la variable de desastres. Países como

Nicaragua y Costa Rica han incorporado dentro de su legislación migratoria nacional la posibilidad de otorgar visas humanitarias, haciendo uso del ejercicio de la discrecionalidad en materia migratoria para el ingreso y estancia de personas desplazadas por desastres. Otros acuerdos en este sentido pasan también por el análisis de caso por caso con base en consideraciones humanitarias (ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 2009).

La tercera dimensión de análisis tiene que ver con aquellas medidas que los países han utilizado para evitar la deportación de personas extranjeras que ya se encuentran en un tercer país y su país de origen ha sido afectado por un desastre. Un caso muy concreto fue el Decreto Ejecutivo No. 27457-G-RE, publicado en La Gaceta No. 239 del 9 de diciembre de 1999 emitido por el Gobierno de Costa Rica para regularizar la condición migratoria ciudadanos de Nicaragua y Honduras que se encontraban en territorio costarricense en el momento del impacto del Huracán Mitch in 1998 (MORA, 2004). Con esta medida, el Gobierno de Costa Rica logró regularizar más de 155 mil personas (MORA, 2004). El Gobierno de Panamá emitió en aquella oportunidad directrices similares, tales como el Decreto Ejecutivo No. 34 del año 1999 para evitar la deportación y legalizar la residencia de nacionales de Nicaragua y que no podría regresar a su país de origen por el huracán Mitch (LA GACETA OFICIAL, 1999).

Una última dimensión un tanto compleja, ha sido el uso de la figura del refugio para brindar protección. Como se indicó antes, la figura o el concepto de 'refugiado climático' no existe a la luz del derecho internacional, de manera tal que el sistema de protección entorno a la figura del refugio, no aplica en contextos de desastre. Sin embargo, países como Panamá y Perú utilizaron la figura del refugio para brindar protección a ciudadanos haitianos luego del terremoto de Haití de 2010. Esta protección brindada sin embargo se fundamentó no en el terremoto *per se*, sino en las consecuencias de inseguridad, persecución y violencia generalizada que el terremoto generó en Haití luego del impacto del desastre (CANTOR, 2015).

Esta visión de violencia generalizada, violación de derechos humanos y otras situaciones que generan o podrían generar eventualmente expulsión de personas refugiadas, ha sido uno de los mayores logros de la región latinoamericana

y del Caribe y ha sido recogida en la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984[7], la cual ha evolucionado hasta llegar al año 2014 a la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, la cual incluye dentro de su texto que:

> ‘ [...] A la luz de los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como por el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar, se solicita al ACNUR realizar un estudio sobre el tema con miras a apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados, incluyendo estrategias de respuesta en los países de la región, planes de contingencia, respuestas integradas de gestión del riesgo de desastres y programas de visas humanitarias, en el marco de su competencia […]’ (ACNUR, 2014).

Si bien la *Declaración y Plan de Acción de Brasil* constituye un documento no vinculante para los países signatarios, constituye un instrumento de un alto valor político y significado histórico, el cual inclusive ha inspirado a varios países de la región como México y Colombia en el desarrollo de políticas públicas, o bien para ampliar la definición de refugiado.

EL PAPEL DE LOS PROCESOS REGIONALES DE CONSULTA EN MATERIA MIGRATORIA COMO EJEMPLO DE PRÁCTICAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR

Ahora bien, a nivel subregional, los Procesos Regionales de Consulta en Materia Migratoria (RCPs por sus siglas en inglés) han sido los principales foros donde la temática ha sido abordada y, quizá, donde se han logrado los principales avances. Como se indicó arriba, estos procesos (RCPs) por sus siglas en inglés, son procesos de diálogo regional, basados en la solidaridad internacional y la cooperación. Sus resultados no son precisamente vinculantes, pero su trabajo puede servir como plataforma para el diseño de políticas públicas locales y regionales.

Así, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), de la cual forman parte todos los países de Norteamérica, Centroamérica y República Dominicana, fue pionera en términos de la adopción de instrumentos regionales en la materia. A partir del año 2014, cuando los Viceministros de Relaciones Exteriores y Gobernación

[7] Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

adoptaron la decisión de realizar un taller sobre protección temporal y/o visa humanitaria[8], los países miembros de la CRM iniciaron un proceso de diálogo y construcción colectiva de una guía de prácticas eficaces que terminaría siendo aprobada dos años después en San Pedro Sula, Honduras.

Esta guía titulada '*Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM. Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres'* (CRM, 2015), contiene tres grandes apartados que abordan la temática del desplazamiento por desastre desde los siguientes ángulos: 1) 'Protección por razones humanitarias para extranjeros provenientes de países afectados por desastres; 2) protección para migrantes extranjeros que viven o se encuentran en un país afectado por un desastre y; 3) cooperación. Si bien el documento no es vinculante, ofrece una serie de prácticas y orientaciones prácticas sobre cómo los países de la región han abordado este complejo fenómeno en los últimos años; es una Guía que también puede proporcionar un modelo y una plataforma desde la que se puede promover el desarrollo de políticas a nivel nacional (KÄLIN;CANTOR, 2017).

Semanas después de haber sido adoptada esta Guía regional no vinculante, países como Costa Rica y Nicaragua tuvieron que poner en práctica algunos de sus contenidos, cuando debido al paso del Huracán Otto en noviembre de 2016 por suelo costarricense y nicaragüense, un número considerable de personas fueron desplazadas desde el sector fronterizo de Nicaragua hacia Costa Rica, quienes obtuvieron asistencia humanitaria por algunos días en territorio costarricense (MÉNDEZ, 2016).

Asimismo, y, con base en esta Guía, países como Costa Rica y Panamá por ejemplo llevaron a cabo en agosto de 2017 un ejercicio de simulación binacional en el sector fronterizo común con el propósito de fortalecer las capacidades locales y nacionales en respuesta a desplazamientos transfronterizos ocasionados por desastres de origen natural. En este ejercicio participaron funcionarios y oficiales estatales de ambos países, incluidos representantes de las entidades nacionales de

[8] Decisión tomada durante la XIX Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración los días 26 y 27 de junio de 2014 en Managua, decisión 6.

gestión de riesgos y atención de emergencias, oficiales de migración y salud, seguridad pública, entre otros.

En América del Sur, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), que abarca casi la totalidad de los países suramericanos (con la excepción de Guyana Francesa), acordó desde el año 2010 en su X Reunión en Cochabamba que la temática de migración y cambio climático debería ser incluida dentro de los trabajos de la CSM. Esta decisión fue retomada nuevamente en la XIV reunión de la CSM en Lima Perú en 2014 y en Santiago, Chile en 2015, donde los países miembros reiteraron un llamado a gestionar alianzas estratégicas, de cara a un mayor conocimiento sobre esta temática; promover un intercambio de buenas prácticas por parte de los gobiernos; y promover la construcción de una posición común sobre el tema. Inclusive. Un año después, en el marco de la XVI reunión de la CSM en Paraguay, la Red Suramericana sobre Migraciones Internacionales (RESAMA) presentó un estudio sobre la materia, con el cual se insta a la creación de un grupo de trabajo en el ámbito del OSUMI (Observatorio Suramericano sobre Migraciones) para fortalecer y armonizar el desarrollo regional y las iniciativas nacionales sobre el tema de migración, medio ambiente y cambio climático a través de asistencia y cooperación técnica, capacitación de actores y producción de conocimiento e informaciones (RESAMA, 2016).

Sin embargo, no fue sino hasta la presidencia pro témpore del Gobierno de Chile en el año 2015 y gracias a su plan de trabajo, cuando el tema recobra relevancia y se logra avanzar en un trabajo regional. En su plan de trabajo, el Gobierno de Chile indica la importancia de '[...] Debatir sobre las causas y efectos de los desplazamientos humanos a partir de factores medioambientales y de cambio climático', 'impulsar una estrategia regional de cooperación Sur-Sur frente a emergencias ambientales y desplazamientos humanos'; y solicitar a la ST-CSM/OIM un esquema de cooperación regional en materia de emergencias ambientales y desplazamientos humanos [...] (CSM, 2018).

Como se puede observar, claramente la cooperación sur-sur se reconoce explícitamente como un elemento fundamental en el abordaje regional del desplazamiento por desastres. Este abordaje desde una óptica sur-sur, llevó a los

países miembros de la CSM a desarrollar un documento sobre '*Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural'*, los cuales fueron adoptados en Sucre en noviembre de 2018, luego de haberse celebrado dos talleres técnicos regionales en la ciudad de Santiago en 2017 y 2018 respectivamente.

Estos lineamientos son únicos en su naturaleza e incluyen entre otros temas:

> **i)** Medidas de contingencia para reducir y evitar el riesgo de desplazamiento en el país de origen;
> **ii)** Protección de personas desplazadas provenientes de países afectados por desastres, dentro de las cuales destacan: Medidas en planes y preparativos para la articulación de la protección de personas desplazadas a través de fronteras como consecuencia del desastre, Medidas para la identificación de necesidades y activación de la respuesta humanitaria; Admisión y estancia de personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre y Protección a personas desplazadas provenientes de un país afectado por un desastre y soluciones duraderas para personas desplazadas por desastres cuyo retorno a su país de origen no es posible;
> **iii)** Protección de personas migrantes en países afectados por desastres, dentro de lo cual se encuentra asistencia y protección de personas migrantes residentes o en tránsito y en un país afectado por un desastre (país de acogida), Asistencia y protección de connacionales en el exterior afectados directamente por un desastre (país de origen) (CSM, 2018).

Uno de los aspectos más relevantes de estos Lineamientos, es su armonización con los principales marcos globales mencionados en el apartado primero de este artículo, es decir, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Pacto Mundial sobre Migración y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En el plano bilateral y luego de un año de haber sido adoptado este documento regional no vinculante en el marco de la CSM, países como Colombia y Ecuador han incorporado dentro de sus planes operativos binacionales, en particular dentro de su *Plan operativo anual binacional (Poab)* el diseño y desarrollo de un Taller y Ejercicio Binacional Colombia-Ecuador en materia de desplazamiento transfronterizo para el año 2020, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales y de las comunidades fronterizas, a través del desarrollo de instrumentos, mecanismos y acciones conjuntas, relacionados con la actuación ante emergencias, intercambios de experiencias e información en la acción humanitaria,

la reducción y el conocimiento del riesgo de desastres (SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS, 2019). Este ejercicio aún en marcha al momento de escribir este artículo, busca articular el quehacer institucional a nivel local y nacional, pero en el plano bilateral para mejorar la respuesta ante posibles desplazamientos transfronterizos ocasionados por desastres repentinos, en particular actividad volcánica.

Por otro lado, en el Caribe, el proceso iniciado en 2016 con la conformación inicial de lo que se conoce como el Caribbean Migration Consultations (CMC), ha incorporado dentro de sus ámbitos prioritarios de acción el cambio climático y la preparación ante desastres. Dentro de su marco de acción, el CMC se propone crear dos redes temáticas en esta materia, apoyadas por otros procesos (multi-stakeholder) y actores, tales como la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD). En este sentido, destaca la primera consulta regional en materia de movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático, celebrada en junio de 2019 en la ciudad de Puerto España, Trinidad y Tobago, la cual buscó generar un espacio de diálogo inter regional basado en la cooperación internacional para el intercambio de buenas prácticas, retos comunes y próximos pasos en el diseño de mecanismos regionales en el Caribe para afrontar los retos del desplazamiento transfronterizo por desastres.

Como resultado concreto de esta primera consulta regional en la materia, se acordó crear un plan de acción en esta materia (CMC, 2019), el cual al momento de escribir este artículo se encuentran en su fase preliminar de diseño. Este Plan de Acción para el Caribe cuyo título completo en inglés es *Plan of action to address human mobility in the context of disasters and the adverse effects of climate change in the caribbean (2020–2022)* (CMC, 2019b), busca mejorar el diálogo y la cooperación a nivel regional, valiéndose de plataformas regionales existentes, en especial los mecanismos de asistencia mutua ante desastres liderados por la Agencia Regional Caribeña para el Manejo de Desastres (CDEMA por sus siglas en inglés), así como como los regímenes de libre movilidad. Este esfuerzo busca en primer lugar abordar las causas de desplazamiento, evitar los riesgos de desplazamiento, y, proteger a quienes se ven obligados a cruzar una frontera internacional en situaciones de desastre.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se pudo notar, los países de la región latinoamericana y el Caribe han desarrollado una gran cantidad de prácticas para abordar un fenómeno complejo y sensible como lo es el desplazamiento ocasionado por desastres y los efectos adversos del cambio climático. En muchos casos, tales prácticas han sido respuestas *ad hoc* para escenarios de desastres muy puntuales, sin embargo, en otras ocasiones las mismas responden a políticas estatales y/o legislación de avanzada con la cual varios países de la región cuentan.

Los principios de solidaridad, cooperación y desde luego la concepción de la cooperación sur-sur han jugado un papel muy relevante en el diseño de tales respuestas humanitarias, especialmente en el marco de los procesos regionales de consulta en materia migratoria (CRM, CSM y CMC). Si bien no en todos los instrumentos se incorpora explícitamente la noción 'sur-sur', ciertamente el espíritu de esta modalidad de cooperación se encuentra plasmada en estos instrumentos, dado que, con la excepción de la CRM que integra a Canadá y Estados Unidos, todos los países miembros de estos procesos regionales pertenecen al denominado 'sur global'.

Si bien en la región Latinoamericana y el Caribe no existen marcos regionales vinculantes para el abordaje de este fenómeno, más allá de los marcos de libre movilidad existentes (SICA, MERCOSUR, CAN, OECS y CARICOM), es posible que, dados los últimos desarrollos en la materia, los países del área puedan dar pasos aún más significativos para incorporar la variable de los desastres y el cambio climático dentro de las principales agendas y políticas regionales y nacionales.

En este sentido, la cooperación sur – sur podría jugar un papel aún mayor en esta materia, contribuyendo a fortalecer el diálogo y el intercambio información, buenas prácticas a nivel bilateral y regional, pero además, la cooperación sur-sur puede ser inclusive un vehículo apropiado para fortalecer espacios de libre movilidad existentes en la actuales, o bien la adaptación de tales mecanismos por ejemplo los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR desarrollados en el marco de integración

regional, focalizado en los desplazamientos relacionados al cambio climático y desastres (PIRES; CAVEDON-CAPDEVILLE; ODRIOZOLA; YAMAMOTO, 2018; PIRES; CAVEDON-CAPDEVILLE; YAMAMOTO; SERRAGLIO, 2017).

En este sentido, la cooperación sur-sur puede ser un enfoque apropiado para avanzar en la implementación del *Pacto Mundial para una Migración Segura Ordenada y Regular* (Pacto Mundial sobre Migración), incluidos esfuerzos regionales para establecer o reforzar mecanismos para vigilar y anticipar la evolución de los riesgos y amenazas que puedan desencadenar movimientos migratorios o influir en ellos (Asamblea General, 2019), o bien, para fortalecer los sistemas de alerta temprana, procedimientos y herramientas puntuales para el abordaje de este fenómeno, tales como los ejercicios realizados en la frontera común entre Costa Rica y Panamá y los acuerdos en marcha entre Colombia y Ecuador.

En este mismo Pacto, del cual forman parte la amplia mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, se hace además un llamado para que se trabaje en enfoques coherentes teniendo en cuenta iniciativas y procesos consultivos liderados por Estados, como la *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y el Cambio Climático* y la *Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres* (anterior Iniciativa Nansen), iniciativas y procesos globales sobre los cuales se pueden construir o bien, desde los cuales se pueden extraer lecciones y buenas prácticas para futuros acuerdos de cooperación sur-sur en la región latinoamericana y el caribe, incluidos acuerdos para el manejo integral de emergencias comunes en sectores fronterizos, protocolos o procedimientos para la atención humanitaria de personas desplazadas a través de las fronteras, acuerdos para el ingreso y estadía, entre otros.

Desde luego que estos esquemas de cooperación sur-sur dependen de la voluntad política de los países socios, así como de los intereses y afinidades ideológicas en coyunturas específicas. Cambios ideológicos radicales en los Gobiernos que colaboran o colaborarían en estos esquemas podrían eventualmente socavar esfuerzos puntuales para avanzar en mecanismos de cooperación sur – sur para el abordaje de este fenómeno. Este artículo no profundiza en esta dinámica, pero brinda nuevas luces para futuras investigaciones en la materia.

En todo caso, dada la multidimensionalidad de la movilidad humana ocasionada por desastres y cambio climático, la cooperación y la coordinación entre las distintas áreas es recomendado (MENCE; PARRINDER, 2017) entre otros temas, para evitar duplicidad y lograr una mayor y mejor protección a estas poblaciones vulnerables.

REFERENCIAS

ACNUR. *Cambio climático y desplazamiento por desastres.* 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>. Accesado el 1 de junio 2019.

ACNUR. *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*, 2014. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf> Accesado el 5 de junio de 2019.

ACNUR. *Pacto Mundial sobre Refugiados. Borrador Final.* 2018. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5b3633267.pdf> Accesado el 1 de junio de 2019.

AFRICAN UNION, 2009. African Union covention for the protection and assistance of internally displaced persons in africa (Kampala convention)

ALEXANDER, Betts, y Kainz, L. *The history of global migration governance*. Working paper series no. 122. Oxford: Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2017.

ALTAMIRANO, Teófilo. *Refugiados ambientales cambio climático y migración forzada.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

ASAMBLEA GENERAL, *Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.* New York: A/CONF.231/3, 2018.

ASAMBLEA GENERAL. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. 1951. New York: 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137. Disponible: <https://www.refworld.org.es/docid/47160e532.html> Consultado el 11 Junio de 2019.

ASAMBLEA GENERAL. *Report of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.* Nairobi: A/CONF.215/2, 2009.

CABRERA, Victoria. El impacto de los desastres naturales y el cambio climático en el desplazamiento forzado de personas. *Revista Lex, 2018.* Disponible en: DOI: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i21.1557>. Consultado el 23 de marzo 2020.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Ley general de migración y extranjería. Ley No.8764. 2009. San José: La Gaceta No.170, 2009.

CANTOR, David. *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*. Documento de referencia Estados Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración y otros Estados de las Américas Estudio de antecedentes para el Taller Regional en materia de Protección Temporal y/o Visa Humanitaria en Situaciones de Desastres. Ginebra: The Nansen Initiative/ NRC, 2015.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda y otros. Climate Change, Extreme Events and Human Mobility in Latin America: Exploring the Links Through National Laws and Policies. En: W.F, Leal, NAGY, G., BORGA, M., CHAVEZ, D., MAGNUSZEWSKI, A. (Editores). *Climate Change, Hazards and Adaptation Options. Handling the Impacts of a Changing Climate*. London: Springer, p. 679-700, 2020.

CMC. *Towards a Model Framework on human mobility in the context of disasters and adverse effects of climate change*. Concept Note Regional Consultation. 2019 Disponible en: <http://caribbeanmigration.org> Accesado el 7 de junio 2019.

CMC. Plan of action to address human mobility in the context of disasters and the adverse effects of climate change in the caribbean (2020–2022). Documento sin edición. San José, Costa Rica, 2019b.

CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN. *Resolución Normativa Nº 97*. Consejo Nacional de Migración de la República Federativa de Brasil, 2012.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. *Decreto No.44-2016.* 2016 Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf> Accesado el 24 de marzo de 2020.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Resolução normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.* Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti, 2012Disponible en: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083 > Accesado el 7 de junio 2018.

CRM. *Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM. Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*. San José: Conferencia Regional sobre Migración CRM, 2015.

CSM (2018). '*Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural'*. Buenos Aires: ST-CSM / PDD.

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. *Reglamento de la Ley Especial de Migración y Extranjería*. San Salvador: Dirección General de Migración y Extranjería, 2019.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. *Disposición No. 020399. Pautas a Seguir en caso de ingreso masivo de argentinos provenientes de países limítrofes por desastres naturales o revueltas políticas*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones, 2005.

EL PERUANO. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. 2017. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamento-del-decreto-legislativo-n-1350-decreto-legislat-anexo-ds-n-007-2017-in-1502810-4/> Accesado el 24 de marzo de 2020.

FORSYTHE, David. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GAMERO, Jesús. *Las migraciones climáticas en la COP25.* 2019. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2019/12/16/alternativas/1576497831_185076.html> Accesado el 24 de marzo de 2020.

GACETA OFICIAL. *Ley de migración. LEY No 370. La Paz*: Bolivia Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia Derechos Reservados, 2014.

GEMENNE, François. One good reason to speak of 'climate refugees'. *Forced Migration Review. Disasters and displacement in a changing climate.*

GOODWIN-GILL, Guy y MCADAM, Jane. *ACNUR & cambio climático, desastres y desplazamientos*. Ginebra: ACNUR, 2017.

GUADAGNO, Lorenzo. *Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.* International Journal of Disaster Risk Science. Springer Marzo, pp 1-14. 2016.

IDMC. *Mid year figures internal displacement from January to June.* 2019a. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019-mid-year-figures_for%20website%20upload.pdf> Accesado el 24 de marzo de 2020.

IDMC. *Global Report on Internal Displacement.* Geneva: IDMC/NRC, 2019b.

IDMC. *Global Report on Internal Displacement.* Geneva: IDMC/NRC, 2018.

KÄLIN, Walter y CANTOR, David. La Guía de la CRM: una nueva herramienta de protección para el desplazamiento transfronterizo inducido por desastres en las Américas. *Migraciones Forzadas. Latinoamérica y el Caribe.* Octubre, RMF 56, p. 59-61, 2017.

KRAEMER, Andreas. *The G20 and Building Global Governance for "Climate Refugees"*. (2017). Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep16148> Accesado el 23 de marzo de 2020.

LA GACETA OFICIAL. *Decreto Ejecutivo No.34 del 5 de febrero de 1999 por el cual se dictan algunas medidas administrativas para legalizar la residencia definitiva de nacionales de la República de Nicaragua, que se encuentran indocumentados en el país*. Panamá: La Gaceta Oficial, 1999.

LEJTREGER, Raquel. *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas. Necesidades y oportunidades*. San José: Organización Internacional para las Migraciones OIM. May 2015, No.49, p.70-71.

MCADAM, Jane y LIMON, Marc. *Human rights, climate change and cross-border displacement: the role of the international human rights community in contributing to effective and just solutions.* Switzerland: Universal Rights Group, 2015.

MENCE, Victoria y PARRINDER, Alex. Environmentally related international migration: En: MCAULIFFE, Marie y KOSER, Khalid (Editores). *A Long Way to Go.* ANU Press: 2017, p 317 -342.

MÉNDEZ, Juan Carlos. *After the Storm – A Message from Costa Rica*. 2016. Disponible en: <https://disasterdisplacement.org/staff-member/after-the-storm-a-message-from-costa-rica> Accesado el 23 de marzo de 2020.

MÉNDEZ, Juan Carlos. Cambio climático, movilidad humana y su impacto en las relaciones internacionales del siglo XXI. *RELACIONES INTERNACIONALES*. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. N.º 90.2 Julio-diciembre, pp. 1-17, 2017.

MORA, Cynthia (2004). Amnistía migratoria en Costa Rica 1999-2000. *Revista de Ciencias Sociales (*Cr), vol. III, núm. 105, p 81-98, 2004.

NACIONES UNIDAS, *Aprobación del Acuerdo de París.* Conferencia de las Partes 21er período de sesiones. FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

OIM. *Glossary on Migration, 2nd Edition.* Derecho Internacional sobre Migración, núm. 25, Ginebra: OIM, 2011.

OIM. *Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Datos Empíricos para la Formulación de Políticas – Glosario*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2014.

PÉREZ, Beatriz., IGLESIAS MÁRQUEZ, Daniel, & VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola. Migraciones climáticas: el papel de los derechos humanos para superar el persistente vacío jurídico. *Revista Latinoamericana De Derechos Humanos*, 30(1), p.15-46, 2019.

PIRES, Erika, CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles, ODRIOZOLA, Ignacio y YAMAMOTO, Lilian. *La migración ambiental en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: desafíos y aportes para América Latina y el Caribe.* Brasil/Argentina: RESAMA, 2018.

PIRES, Erika, CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles, YAMAMOTO, Lilian y SERRAGLIO, Diogo A. Towards a regional agreement on environmental displacement? 2017. *Forced Migration Review.* October, FMR 56, p.65-66, 2017.

PIRES, Erika. Climate Change, Disasters and Migration: Current Challenges to International Law. En: RUPPEL, Oliver C, ROSCHMANN, Christian y RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (Editores). *Climate Change: International Law and Global Governance. Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment, 2011, p.* 739-760.

PINTO, Teguayco. *El cambio climático causa más migraciones que la guerra y los factores económicos*. 2019. Disponible en: <https://www.eldiario.es/sociedad/desplazados-cambio_climatico-refugiados_climaticos-ciencia_0_900110505.html> Accesado el 24 de marzo 2020.

RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región Suramericana*. Disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/node/1156> Accesado el 23 de marzo de 2020.

RODRÍGUEZ, Nicolás. *Movilidad Humana en el contexto de desastres causados por amenazas naturales en América del Sur.* Ginebra: The Nansen Initiative, 2015.

ROJAS, Ana Gabriel. *Cambio climático: la razón por la que migrarán millones de Centroamérica y México.* 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49696180> Accesado el 24 de marzo de 2020.

SÁNCHEZ, Beatriz y RUBIANO, Sebastián. *Territorios en transformación, derechos en movimiento. Cambio Ambiental y movilidad humana en Colombia.* Bogotá: Universidad de los Andes, 2018.

SERVICIO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS. *Plan operativo anual binacional (poab) eje de seguridad y defensa.* Documento no editado. Quito: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019.

SOARES DE LIMA, María Regina y otros. *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América*. Buenos Aire: CLACSO, 2016.

THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático.* Ginebra: The Nansen Initiative, 2015.

THOMAS, Adelle y BENJAMIN, Lisa. Policies and mechanisms to address climate-induced migration and displacement in Pacific and Caribbean small island developing states. *International Journal of Climate Change Strategies and Management,* v. 8 enero, p. 86-104, 2018.

UNFCCC. *Conferencia de las Partes Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. New York, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 2010.

UNHCR, *Kampala Convention on IDPs,* 2009. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5cd569877.pdf> Accesado el 23 de marzo de 2020.

UNOSS. *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. 2019. Disponible en: <https://www.unsouthsouth.org> Accesado el 2 de Junio de 2019.

Recebido em: 26/03/2019.

Aprovado em: 16/04/2020.