

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

El papel de los acuerdos de libre circulación para abordar la movilidad climática

Tamara Wood

Los acuerdos de libre circulación presentan oportunidades para quienes se desplazan en el contexto de los desastres y el cambio climático. Sin embargo, hay que seguir trabajando para que, en la práctica, la libre circulación sea accesible para las comunidades afectadas.

Los acuerdos regionales para la libre circulación de personas entre Estados ofrecen un mecanismo potencial para que quienes se trasladan a través de las fronteras internacionales en el contexto de los desastres y el cambio climático puedan acceder a la seguridad y buscar medios de vida alternativos. A diferencia de otros marcos más limitados para la movilidad transfronteriza —como la migración por motivos laborales o la protección de los refugiados— que dependen del cumplimiento de criterios específicos de elegibilidad, los acuerdos de libre circulación suelen ofrecer un acceso mucho más amplio a los movimientos transfronterizos para los ciudadanos de los países de una región (o subregión) concreta.

Pero hasta hace poco, los acuerdos de libre circulación no se habían desarrollado teniendo en cuenta las necesidades particulares de los “migrantes por cuestiones climáticas”. Más bien pretenden ser una herramienta para avanzar en la integración regional y el desarrollo económico. La importancia de los intereses políticos y económicos de los Estados en el marco de los acuerdos de libre circulación implica que estos no suelen abordar la difícil situación o los retos a los que se enfrentan las comunidades afectadas por los desastres, el cambio climático y la degradación ambiental. En la práctica, el acceso a la libre circulación puede implicar requisitos de documentación onerosos o estar sujeto a las restrictivas políticas migratorias de cada Estado. La libre circulación puede incluso suspenderse en situaciones de desplazamiento a gran escala, como por ejemplo tras un desastre.

En África Oriental, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) es pionera en un enfoque más progresista de la libre circulación. En 2020, adoptó un nuevo Protocolo de Libre Circulación de la IGAD que incluye disposiciones específicas donde se garantiza la entrada y la estancia de las personas que se desplazan

en el contexto de los desastres y el cambio climático. El Protocolo de Libre Circulación de la IGAD permite reflexionar sobre lo que podría ser viable en otros lugares. ¿Podrían desarrollarse o implementarse más acuerdos regionales de libre circulación en otras regiones para mejorar las oportunidades de las comunidades afectadas por el cambio climático de acceder a la seguridad y garantizar sus futuros medios de vida?

Oportunidades

Los acuerdos regionales de libre circulación de personas tienen una serie de ventajas fundamentales a la hora de permitir la movilidad transfronteriza en el contexto de los desastres y el cambio climático. Además de los amplios criterios de elegibilidad, ofrecen oportunidades laborales, comerciales y de negocio a quienes se desplazan. Por tanto, podrían facilitar el acceso a largo plazo a fuentes de ingresos alternativas y a unos medios de vida más sostenibles para las personas afectadas por los desastres y el cambio climático.

Unas normas flexibles para la entrada y la estancia en el marco de los acuerdos de libre circulación podrían facilitar la migración “circular” a través de las fronteras, lo que permitiría a las personas ir y venir entre países colindantes según las circunstancias. Esto permitiría que algunas personas se quedasen en casa, mientras otras buscan empleos y medios de vida alternativos.

La migración circular o temporal puede crear nuevas oportunidades laborales, respaldar el desarrollo económico y fomentar la resiliencia ante futuros peligros al permitir que los migrantes envíen remesas y regresen a sus hogares con conocimientos, tecnología y habilidades recién adquiridos¹. Esta es otra de las ventajas de los acuerdos de libre circulación frente a los visados o mecanismos humanitarios o de protección internacional, que suelen ser “unidireccionales”, donde el regreso al país de origen pone fin al estatus

legal en el país de destino y puede suponer dificultades para volver a entrar en el futuro.

En la región del Caribe, los acuerdos de libre circulación se han utilizado durante la temporada de huracanes para conceder a los desplazados estancias de corta duración, la exención de documentos y acceso a los mercados laborales extranjeros². En África Occidental, donde el cambio climático está afectando a los patrones de movimiento tradicionales, los trabajadores y los trashumantes recurren con frecuencia a acuerdos de libre circulación para acceder al agua, a los pastizales y a medios de vida alternativos³.

El Protocolo de Libre Circulación de la IGAD de 2020 nos ofrece un ejemplo prometedor de lo que sería posible con unos esfuerzos más específicos para hacer que la libertad de circulación sea accesible para quienes se trasladan en el contexto de los desastres y el cambio climático. Aunque el impacto del protocolo en la práctica aún está por ver, su adopción por sí sola es un logro importante en una región que se enfrenta a éxodos a gran escala causados por un conjunto de riesgos interrelacionados, como la sequía, las inundaciones, la violencia y los conflictos.

Las disposiciones específicas para facilitar la movilidad en caso de desastre o a causa del cambio climático podrían incorporarse a los acuerdos de libre circulación en otros lugares, ya sea modificando los acuerdos existentes o celebrando acuerdos o protocolos adicionales y complementarios. En un taller de partes interesadas celebrado en 2019 sobre el papel de los acuerdos de libre circulación para hacer frente a los desplazamientos por desastres en África, representantes de varios Gobiernos de África Occidental propusieron la idea de desarrollar un protocolo adicional a los de libre circulación de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)⁴.

Las disposiciones específicas relacionadas con los desastres o el clima que figuran en los acuerdos regionales constituyen una base sólida para una mayor cooperación entre los Estados, a nivel regional o bilateral, para abordar las necesidades de quienes se trasladan. Sin embargo, no son la única forma de hacer que la libertad de circulación sea más accesible y útil para las comunidades afectadas por el cambio climático. En muchas partes del mundo, los acuerdos regionales pueden estar respaldados por acuerdos a

menor escala, como los acuerdos bilaterales para la relajación de los requisitos de documentación para los movimientos de las poblaciones de la zona fronteriza entre dos o tres Estados. Estos ofrecen flexibilidad para que los Estados adopten acuerdos transfronterizos más específicos que atiendan a las dinámicas de los desastres y al éxodo provocado por el cambio climático en determinadas regiones o para determinadas poblaciones. La acción unilateral de los Estados también es importante. La legislación nacional que proporciona acceso prioritario a los acuerdos de libre circulación tras un desastre, o la exención de los requisitos procesales para las poblaciones afectadas por el cambio climático, podrían tener un gran impacto positivo en la práctica.

Retos

Existen claras oportunidades para seguir desarrollando y complementando los acuerdos regionales de libre circulación que los hagan más accesibles para las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático. Sin embargo, los orígenes de los acuerdos de libre circulación en el desarrollo económico y la liberalización del mercado suponen formidables barreras para la adopción generalizada de la libre circulación como solución a problemas humanitarios como la movilidad humana relacionada con el clima.

Dado que la protección no es el objetivo con el que se desarrollan los acuerdos de libre circulación, las garantías en materia de derechos humanos para quienes se trasladan pueden ser limitadas o no existir. Por ejemplo, los acuerdos de libre circulación pueden excluir la protección contra el retorno forzoso para quienes corren el riesgo de sufrir daños graves en su lugar de origen. Los acuerdos de libre circulación pueden incluso suspenderse en determinadas situaciones; por ejemplo, por razones de seguridad nacional, orden público o incluso afluencia de refugiados⁵. En teoría, los derechos humanos de quienes se trasladan están protegidos por otros marcos internacionales, regionales o nacionales aplicables, e independientemente de su inclusión (o no) en los acuerdos de libre circulación. Pero, en la práctica, la aplicación de las normas de derechos humanos a los migrantes vulnerables no se suele entender bien⁶. Si están limitados o no se incluyen en los acuerdos de libre circulación, eso

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

podría desvirtuar aún más las normas con las que se trata a los trasladados.

Los acuerdos de libre circulación tampoco tienen en cuenta los problemas prácticos a los que pueden enfrentarse quienes se desplazan en el contexto de los desastres y el cambio climático, en particular los desplazados forzados. La carga de cumplir con los requisitos financieros y de documentación —incluidos los documentos de viaje, las tasas de los permisos o la prueba de que va a continuar su viaje— puede excluir a los más vulnerables a los desastres y al cambio climático. Para los millones de personas de todo el mundo que viven sin ninguna prueba legal de su identidad, el simple hecho de obtener un pasaporte u otro documento de viaje válido será extremadamente difícil.

Por último, y fundamentalmente, los acuerdos de libre circulación dejan a cada Estado un margen de maniobra considerable para limitar o dar forma a sus compromisos de facilitar la entrada y la estancia de los ciudadanos de los Estados colindantes. En la práctica, la puesta en marcha de los acuerdos de libre circulación se ve a menudo obstaculizada por una insuficiente voluntad política, la seguridad interna y otros intereses, y por las disparidades económicas entre los Estados.

Formas de avanzar

Los acuerdos de libre circulación no son la panacea: presentan tanto oportunidades como retos. De hecho, necesitaríamos saber más sobre el potencial, así como las limitaciones, de los diferentes tipos de acuerdos de libre circulación para abordar la movilidad humana relacionada con el clima, y la forma en que las comunidades afectadas por los desastres y el cambio climático ya están utilizando esos acuerdos para buscar seguridad y medios de vida más sostenibles⁷. Sin embargo, con una combinación de esfuerzos a nivel regional, bilateral y nacional, la libre circulación podría ofrecer soluciones mejores y más duraderas a las comunidades afectadas por los desastres y el cambio climático.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au
Investigadora invitada, Kaldor Centre for International Refugee Law, Universidad de Nueva Gales del Sur; Investigadora postdoctoral, Hertie School (externa)

1. Iniciativa Nansen (2015) *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático* bit.ly/Protection-Agenda-Vol1
2. Ama Francis (2019) "Free Movement Agreements & Climate-Induced Migration: A Caribbean Case Study" bit.ly/Francis-FMAs-2019
3. Véase Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (2019) *Stakeholder Workshop Report – The role of free movement of persons agreements in addressing disaster displacement in Africa* <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/free-movement-stakeholder-workshop-report>
4. *Ibidem*.
5. Véase Tamara Wood (2019) *The Role of Free Movement of Persons Agreements in Addressing Disaster Displacement: A Study of Africa especially* págs. 22, 27 bit.ly/Wood-free-movement-2019
6. ACNUDH (2019) *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations* pág. 9 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf
7. Véase, por ejemplo, Research Agenda for Advancing Law and Policy Responses to Displacement and Migration in the Context of Disasters and Climate Change in Africa (2021) esp. 3.2.3 <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/research-agenda>

Colaborar con RMF para impulsar la oferta de financiación

Los proveedores de financiación quieren ver cómo se divulgan sus hallazgos, resultados y lecciones a un público lo más amplio posible, incluidos los encargados de la formulación de políticas. Y quieren pruebas de su repercusión. **Es aquí donde RMF puede ayudarle.**

Valore la posibilidad de incluir un número o un suplemento de RMF en su propuesta (y presupuesto) para aumentar el nivel de divulgación y de repercusión de los resultados de su proyecto. Nosotros podemos ofrecerle información y presupuestos a medida, además de pruebas de nuestro alcance y repercusión. **Si desea hablar sobre las opciones disponibles, contacte con las editoras a través de la dirección de correo electrónico fmr@qeh.ox.ac.uk.**