



European Climate Law Papers 5/2021

FLUJOS MIGRATORIOS Y REFUGIADOS CLIMÁTICOS

Susana Borràs

Departamento de Derecho
Internacional Público

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



EUROPEAN
CLIMATE LAW
JEAN MONNET
Module

UNED

Facultad
de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Departamento de Derecho Internacional Público

Documento 5/2021: Flujos migratorios y refugiados climáticos

Autora: Susana Borràs

Coordinadora de la Serie *European Climate Law Papers*: Teresa Marcos Martín

Diseño de Portada: Angela Gómez Perea

ISBN: 978-84-09-32462-0

La presente publicación es parte del módulo Jean Monnet “European Climate Law” (Ref. 620617-EPP-1-2020-1-ES) a cargo de Justo Corti Varela.

Esta publicación cuenta con el apoyo del programa Erasmus+ de la Unión Europea. El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

FLUJOS MIGRATORIOS Y REFUGIADOS CLIMÁTICOS

MIGRATORY FLOWS AND CLIMATE REFUGEES

Susana Borràs*
Universitat Rovira i Virgili
susana.borras@urv.cat

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA REALIDAD DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA: UNA CUESTIÓN DE JUSTICIA CLIMÁTICA; III. EL ALCANCE DE LOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN POR EL CAMBIO CLIMÁTICO; IV. LA REALIDAD HUMANA DE LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS; V. AUSENCIA DE UN RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y LAS LIMITACIONES ACTUALES EN LA PROTECCIÓN DE LA MIGRACIÓN CLIMÁTICA; VI. PROPUESTAS Y AVANCES EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS CLIMÁTICAS; VII. CONCLUSIONES; VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: A medida que se intensifiquen los efectos del calentamiento global y las catástrofes meteorológicas, a través de fuertes episodios de precipitaciones y sus consecuentes inundaciones o de los procesos de desertificación, acidificación y erosión, más se verá disminuido el potencial agrícola y ganadero y los servicios ecosistémicos, como el agua y suelo fértil. De hecho, esta situación de escasez ya está afectando las condiciones de sustento de la vida para muchas personas, especialmente de países empobrecidos, que no tienen más opciones que abandonar sus hogares, desplazándose internamente o internacionalmente. En ambos casos de movilidad, su situación está desprotegida por el Derecho internacional, y si bien hay respuestas plausibles para la reconocer la migración climática, estas carecen de un apoyo político y jurídico, a pesar de que los derechos humanos estén comprometidos. El caso de Ioane Teitiota y su familia aporta la evidencia de como la denegación del refugio climático, no solo constituye una violación al derecho fundamental a la vida, sino también una injusticia climática.

PALABRAS CLAVE: migración climática, refugio climático, justicia climática, derechos humanos, no devolución

ABSTRACT:

As the effects of global warming and meteorological catastrophes intensify, through strong episodes of rainfall and their consequent floods or desertification, acidification and erosion processes, the agricultural and livestock potential and the ecosystem services, such as water and fertile soil, will be depleted. This situation of scarcity is already affecting the living conditions of many people, especially from impoverished countries, who have no choice but to leave their

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Ambiental de la Unión Europea (619574-EPP-1-2020-ES-EPPJMO-CHAIR) de la Universitat de Barcelona.

homes, moving internally or internationally. In both cases of mobility, their situation is unprotected by international law, and although there are plausible responses to recognize climate migration, there is a lack of political and legal support, despite the fact that human rights are compromised. The case of Ioane Teitiota and his family provides evidence of how the denial of the climate refuge not only constitutes a violation of the fundamental right to life, but also a climate injustice.

KEYWORDS: climate migration, climate refuge, climate justice, human rights, non-refoulement

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la humanidad, las personas se han desplazado de sus hogares por razones económicas, sociales y políticas en busca de mejores condiciones de vida. En este sentido, la degradación del medio ambiente y el cambio climático son también otros factores que se añaden y contribuyen a alimentar los movimientos forzados de la población, pues las personas huyen para sobrevivir a desastres o se desplazan por las condiciones ambientales cada vez más difíciles y deterioradas, como consecuencia de los impactos del cambio climático, para tener nuevos medios de subsistencia en otras partes.

En efecto, los cambios ambientales están influenciado en los movimientos de población¹ y el cambio climático exacerba esta realidad ambiental y humana provocada por la degradación ambiental paulatina, así como por los desastres repentinos y latentes, que ya están incidiendo y lo seguirán haciendo en los próximos años, contribuyendo a que muchas personas en diversas regiones del mundo tengan que migrar. Estos movimientos de población debido a los impactos del cambio climático comprenden no sólo aquellos casos en que las personas tienen que trasladarse a otras zonas de un mismo país, sino también a las que cruzan fronteras internacionales.

Estos movimientos de población son desplazamientos forzados, fundamentalmente, internos y se producen, principalmente, en países con bajos ingresos y que ya sufren los efectos de la desigualdad ecosocial. Cuestiones como son la riqueza y alta dependencia de los recursos naturales para garantizar

¹ IONESCO, D., MOKHNACHEVA, D., GEMENNE, F. *The Atlas of Environmental Migration*, 1st Edition, Routledge, Oxon, New York, 2017.

la supervivencia, la reducida capacidad de resiliencia, junto con el contexto de vulnerabilización política, económica y social, expone a muchos territorios, más allá de su vulnerabilidad geográfica, a sufrir los efectos del cambio climático de forma especialmente frecuente e intensa. Sin embargo, estas vulnerabilidades, que han sido políticamente y económicamente construidas, no pueden explicarse sin apelar a consideraciones que subyacen la justicia y equidad: quienes más sufren las consecuencias del cambio climático, menos han contribuido en sus causas y sus perpetradores, que son quienes más se han enriquecido, menos sufren las consecuencias del daño climático, que se desplaza en modo de riesgos y pérdidas climáticas a las poblaciones más empobrecidas.

Un caso que ayuda a comprender esta situación es el de la República de Kiribati, un país insular ubicado en el océano Pacífico, al noreste de Australia (Oceanía), que se compone de 33 islas y 102 mil habitantes. La mayoría vive en su capital, Tarawa Sur, y subsisten principalmente de la pesca y la agricultura. Kiribati se ubica entre los países insulares más vulnerables del mundo por las frecuentes inundaciones, como bien constata el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). De hecho, ninguna parte de su isla principal está a más de dos metros del nivel del mar, de forma que, si la temperatura del planeta aumenta 2°C, subiría más de tres metros. En este contexto, el Sr. Ioane Teitiota, de 39 años y su esposa, Angua Erika, abandonaron Kiribati para proteger a su familia del calentamiento global y emigraron en 2007 a Nueva Zelanda, donde nacieron sus tres hijos. En 2010, y tras expirar su visa de trabajo, pidió a las autoridades que les otorgara a él y a su familia el estatus de refugiados climáticos, pero tras incumplir varias veces los plazos del visado, este agricultor fue arrestado en 2011. Los tribunales neozelandeses rechazaron el reconocimiento de su situación de “refugiado climático” y toda la familia Teitiota fue deportada de Nueva Zelanda, el 23 de septiembre de 2015, sin que las alegaciones por razones humanitarias funcionaran.

Como este caso de Kiribati, hay muchos otros que requieren de atención. Por ello es necesario, en este estudio, comprender, en primer lugar, el contexto de la realidad de la emergencia climática en el que se producen estos movimientos de población, bajo la perspectiva de la justicia climática y de los derechos humanos; en segundo lugar, explorar el alcance de la realidad de las

migraciones climáticas, para pasar a abordar, en tercer lugar, su conceptualización y caracterización y, en cuarto lugar, estudiar el marco jurídico existente para reconocer y proteger esta realidad. Finalmente, el análisis se cierra con los principales avances y propuestas, que pueden constituir posibles respuestas a la inadecuación regulatoria actualmente existente, especialmente, en materia de refugio climático.

II. LA REALIDAD DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA: UNA CUESTIÓN DE JUSTICIA CLIMÁTICA

El cambio climático de origen antropogénico es uno de los mayores desafíos y amenazas del siglo XXI. Tal como señala el IPCC, el actual calentamiento del sistema climático es inequívoco y las actividades humanas en el actual modelo de desarrollo económico insostenible son su principal causa. En efecto, el fuerte incremento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de las actividades humanas, principalmente de la quema de combustibles fósiles, que ya superan las 410 partes por millón, ha provocado el aumento de la temperatura del planeta en aproximadamente 1°C desde mediados del siglo XIX².

En este sentido, el mismo IPCC ha señalado que de seguir el ritmo actual de emisiones de GEI, la temperatura del planeta podría aumentar entre 1.5 y 2°C las próximas décadas³. Mientras que las consecuencias del aumento de temperatura por encima de 1.5°C serían catastróficas, el actual aumento de las temperaturas globales, sin precedente en los últimos 2000 años, ya está teniendo graves consecuencias en diversas regiones del Planeta⁴.

El deshielo de glaciares y el resultante aumento progresivo del nivel del mar, ya está afectando a ecosistemas y a varias poblaciones del mundo, como sucede en el caso de Kiribati, y amenaza con desplazar a muchas personas de

² IPCC. *Cambio climático 2014: Informe de Síntesis, Quinto Informe de Evaluación*. IPCC, Ginebra, Suiza, 2014. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. (Acceso el 25 de mayo de 2021).

³ IPCC. *Global Warming of 1.5°C. Summary for Policymakers. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Geneva, Switzerland, 2018. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>. (consultada el 3 de junio 2021).

⁴ NEUKOM, R. *et al.*, "No evidence for globally coherent warm and cold periods over the preindustrial Common Era", *Nature*, 571, 2019, pp. 550–554.

sus hogares. Las altas temperaturas y los devastadores incendios forestales ocurridos, por ejemplo, en el Amazonas, Siberia, partes del Ártico, Groenlandia y Alaska, así como los registrados en zonas tropicales de África y en varias partes de Europa, arrasando millones de hectáreas de bosques y liberando millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera, no solo han tenido consecuencias ecológicas, sino que también amenazan en impactar la salud de las personas a causa de su exposición a las grandes cantidades de partículas liberadas. También, el incremento de temperatura y acidificación de los océanos está afectando fuertemente a los ecosistemas marinos, modificando gravemente los ciclos biofísicos del Planeta⁵.

A medida que los eventos climáticos extremos son cada vez más frecuentes y violentos, se incrementa el número de personas afectadas en diversas regiones del mundo y amenazan el disfrute de sus derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la vivienda digna, al agua y saneamiento, entre otros y que contribuyen al movimiento forzado de las poblaciones.

Las causas profundas de esta devastación se remontan a 1850 -y se proyectan hasta la actualidad-, cuando los países del Norte Global emitieron tres veces más gases de efecto invernadero, que los países del Sur Global, donde reside la mayor parte de la población mundial, aproximadamente el 85%. En efecto, las emisiones históricas y actuales de GEI, causantes de la actual emergencia climática, se atribuyen a los grandes Estados del Norte Global, cuyos porcentajes de emisión per cápita se sitúan en más de un 14% de media (sin contar con las emisiones acumuladas históricamente y deslocalizadas)⁶, mientras que Kiribati, por ejemplo, es el país del mundo que menos emisiones libera a la atmósfera. Su responsabilidad carbónica es de 0,6% de las emisiones de GEI globales⁷. Las poblaciones más empobrecidas del mundo, que apenas sobreviven con menos de 2 dólares al día, casi no generan emisiones de gases

⁵ IPCC, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Summary for Policymakers*, 2019. Disponible en: https://report.ipcc.ch/srocc/pdf/SROCC_SPM_Approved.pdf. (Acceso el 6 de junio de 2021).

⁶ Ver, por ejemplo, las emisiones de CO2 por regiones, en: <https://ourworldindata.org/co2-emissions> (consultado el 10 de junio de 2021).

⁷ El detalle de las emisiones de Kiribati puede verse en: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC?locations=KI> (consultado el 10 de junio de 2021).

de efecto invernadero, pero se ven desproporcionadamente afectadas por los efectos del cambio climático.

Por este motivo, las naciones más vulnerables al cambio climático, como es Kiribati, ya hace tiempo que reclaman que son los países industrializados y su pasado de sobreexplotación y contaminación los responsables de la emergencia climática y, en consecuencia, son ellos a quienes corresponde solucionar el problema y compensar los daños resultantes, a partir del reconocimiento de sus responsabilidades como perpetradores del daño climático. Sin duda, es necesario establecer la determinación jurídica para transitar de la cuestión ética moral a la efectividad de estas responsabilidades.

III. EL ALCANCE DE LOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

A pesar de la gravedad de la situación, esta realidad de emergencia climática y de movilidad humana, no está suficientemente visibilizada. En la actualidad, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su último Informe sobre las Migraciones en el Mundo de 2020⁸, se calcula que en el mundo hay 272 millones de personas en movimiento, es decir un 3,3% de la población mundial es migrante, de los cuales, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 82,4 millones de personas estaban desplazadas por la fuerza a finales de 2020 por causas políticas, es decir, debido a persecución, conflictos, violencia, violaciones de los derechos humanos o eventos que perturbaron gravemente el orden público. De estos millones, 24,8 millones son personas refugiadas o solicitantes de asilo y 48 millones desplazadas internamente, sin que estas estadísticas reflejen el movimiento de aquellas personas que huyen de la degradación ambiental o por los impactos del cambio climático⁹, si bien en varios casos es posible conectar las causas de su desplazamiento con alteraciones climáticas. Con todo, el número de desplazamientos internos suman más del doble de los

⁸ OIM, Informe de las Naciones Unidas sobre las Migraciones en el Mundo, 2020. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020> (consultada el 3 de junio 2021).

⁹ Ver ACNUR, Datos básicos, 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/datos-basicos.html> (consultado el 14 de junio de 2021).

que han huido a través de las fronteras como personas refugiadas por causas políticas¹⁰.

Por su parte, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno afirma cerca de 1,900 desastres generaron 24,9 millones de desplazamientos en 140 países y territorios en 2019. Este es el número más elevado registrado desde 2012 y tres veces la cifra de desplazamientos por conflictos y violencia¹¹.

En general, el movimiento de personas por los efectos del cambio climático, a pesar de su importancia y afectación no tiene un reconocimiento jurídico-político. Eso se debe, principalmente, a distintas razones: por la relativa novedad del fenómeno; por su complejidad; porque se produce, preponderantemente, dentro de las fronteras de los Estados; y porque afecta, generalmente, a los países del Sur Global, precisamente los más expuestos y más vulnerabilizados ante los efectos del cambio climático. Por este motivo, es muy importante hablar de la migración y el refugio climático, desde la perspectiva de la justicia climática y los derechos humanos, para proceder no solo al reconocimiento de estos movimientos migratorios humanos, sino también a su efectiva protección internacional. Antes, empero, es imprescindible abordar su conceptualización y su caracterización para conocer la realidad humana de las migraciones climáticas.

IV. LA REALIDAD HUMANA DE LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Hasta hace unos pocos años la discusión sobre la situación de las personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares por causas de la modificación ambiental se centró en su denominación. La terminología utilizada ha sido diversa, pero parece haber cierto consenso en denominar a estas personas como parte de los movimientos migratorios. La cuestión no carece de importancia puesto que, según la terminología que se utilice, determina el régimen jurídico aplicable, en términos de procurar una adecuada protección a estas personas.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ver Informe mundial sobre desplazamiento interno. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/spanish.html>, (consultado el 14 de junio de 2021).

En este sentido, la terminología empleada inicialmente fue la de “refugiado ambiental”, utilizada por Lester Brown en 1976. Posteriormente, en 1985, este concepto fue introducido en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente elaborado por El-Hinnawi, profesor del *Egyptian National Research Centre*, del Cairo¹² y popularizado, posteriormente, por la premio Nobel de la Paz Wangari Maathai. Más adelante, en 1995, el profesor Norman Myers, cuyas cifras de “refugiados ambientales” han sido constantemente reproducidas, empleó a su vez dicha denominación. Asimismo, el término “refugiado ambiental” ha sido utilizado por un gran número de doctrina y sigue siendo el más empleado por los medios de comunicación, con el fin de llamar la atención sobre esta realidad. Con el tiempo, se ha producido una proliferación y polarización terminológica y conceptual, surgiendo términos como migrante ambiental y otras denominaciones similares. Lo cierto es que las diferencias entre estos términos son menos importantes que lo que tienen en común, pues todos sugieren que existe una relación, directa o indirecta, entre la degradación ambiental y la migración, entendiendo la climática como una subcategoría de migración ambiental.

En la actualidad, la mayor parte de la doctrina coincide en definir como migrante ambiental, independientemente de su concreto estatuto jurídico, a toda persona que abandona su territorio de residencia habitual debido principalmente o de forma muy importante a impactos ambientales, ya sean graduales o repentinos, y ya se mueva dentro de un mismo Estado o atraviese fronteras internacionales¹³.

La OIM, en concreto, define las personas migrantes climáticas como aquella

“persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u

¹² Según El-Hinnawi: “Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporary or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life”. Consultar EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985, p. 4.

¹³ CASTILLO, J.M. *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, Virus editorial, Bilbao, España, 2011. También consultar KEANE, D. “The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugees”, *Georgetown International Environmental Law Review*, 16, 2004, pp. 209-223.

*optan por hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional*¹⁴.

En este punto, a pesar de existir cierto consenso conceptual, en parte promovido por la misma OIM, la situación tan extrema como es la de la desaparición de pequeños Estados insulares en desarrollo, como el caso de Kiribati, esta definición es demasiado laxa y se plantea de nuevo la posible adecuación de la protección de sus habitantes mediante la aplicación del estatuto de refugiado. De hecho, según Oxfam Internacional, la migración ambiental crea un nuevo concepto de refugiado: los que son forzados a huir de su país de origen porque las condiciones climáticas ponen en peligro su existencia o afecta su calidad de vida¹⁵.

Ante la falta de medidas y acciones climáticas ambiciosas, junto con el aumento de población mundial, se estima que los impactos cada vez mayores del cambio climático podrían provocar el desplazamiento interno de más de 140 millones de personas en África al sur del Sahara, Asia meridional y América Latina para 2050¹⁶. Sin embargo, es importante apuntar que la migración interna debido al cambio climático no sólo se producirá en países empobrecidos, sino que también, como ya está ocurriendo, ésta tendrá lugar en países más enriquecidos.

La cuestión no deja de ser preocupante y tiene implicaciones humanas muy relevantes: la indefinición jurídica de la situación de los migrantes forzados por factores ambientales, incluyendo los climáticos, no hace más que acrecentar su vulnerabilidad e inseguridad frente a las consecuencias de las modificaciones ambientales. La razón principal es por la dificultad de aislar el cambio climático y el deterioro ambiental de otras variables que influyen en la migración, como la económica, especialmente por la situación de alta ecoddependencia de muchas poblaciones afectadas por los impactos climáticos.

Cuando se producen los movimientos migratorios de personas por factores climáticos, en la mayoría de los casos, se está tratando de personas con pocos recursos y capacidades para controlar el proceso migratorio y, por lo tanto,

¹⁴ OIM, *Glossary on Migration*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, 2019.

¹⁵ OXFAM, *Desarraigados por el cambio climático. La necesidad de responder al aumento del riesgo de desplazamientos*. Oxford: OXFAM GB, 2017.

¹⁶ RIGAUD, K. K. et al. *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC., 2018. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>. Acceso el 5 de junio de 2021.

se desplazan, de forma forzada, recorriendo cortas distancias dentro de sus propios Estados, sin cruzar fronteras internacionales, siendo predominantemente desplazamientos de las zonas rurales a las urbanas.

La gravedad y la precariedad de esta situación, que afecta principalmente a las poblaciones del Sur Global, plantea cómo proceder a la protección de estas personas y evitar que, como el caso de las pequeñas islas, la desaparición de su Estado incremente su indefensión y vulnerabilidad para salvaguardar su dignidad como personas.

V. AUSENCIA DE UN RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y LAS LIMITACIONES ACTUALES EN LA PROTECCIÓN DE LA MIGRACIÓN CLIMÁTICA

Las personas refugiadas o desplazadas climáticas constituyen un grupo humano, cuya situación y circunstancias están invisibilizadas por las esferas político jurídicas, pero su realidad responde a un reclamo más extenso: el del reconocimiento y garantía del derecho humano a disfrutar de un medio ambiente saludable, así como el derecho humano básico a la vida del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la libertad de circulación de las personas y de residencia, de acuerdo con su artículo 13, que establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su lugar de residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país incluso del propio y a regresar a su país”¹⁷. De acuerdo con esta disposición, se reconoce a toda persona el derecho a abandonar el Estado del que es nacional, así como el de retornar a él, pero se guarda un estrepitoso silencio acerca de la correlativa obligación de los otros Estados de aceptar su entrada en el territorio de su propia jurisdicción. Se habla, por tanto, de un derecho de salida, pero no se dice nada del derecho de entrada, excepto las situaciones en que se huye por persecución (política, étnica o religiosa), en cuyo caso se aplica el derecho de asilo.

¹⁷ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

La cuestión más importante que se plantea es cómo proteger a estas personas, desde el Derecho internacional, ya que hipotéticamente cabría la posibilidad de aplicar el régimen jurídico del estatuto de refugiado y/o desplazado, según si la persona cruza o no una frontera, y el de apatridia, en caso de pérdida de nacionalidad, en caso, por ejemplo, de desaparición de los pequeños Estados insulares.

Respecto a la posibilidad de aplicar la definición jurídica de persona “refugiada” y los derechos regulados en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 a las personas que huyen de la degradación ambiental es relevante analizar este acervo jurídico, de acuerdo al cual una persona “refugiada” se define como alguien que:

“(…) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”¹⁸.

Esta definición es muy importante, puesto que delimita el otorgamiento del derecho de asilo (art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁹) para aquellas personas que son perseguidas o tienen el temor de serlo por lo motivos políticos especificados en esta definición²⁰. Este derecho,

¹⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptada el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954) 189 UNTS 137, artículo 1 A(2), y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (adoptado el 31 de enero de 1967, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967) 606 UNTS 267.

¹⁹ *Cit. supra*.

²⁰ Así mismo se expresa el artículo 12 de la Carta Africana de Derechos Humanos establece que: “todas las personas tienen derecho, en caso de persecución, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de esos países y las convenciones internacionales”. También, el artículo 22 de la Carta Americana de Derechos Humanos establece que: “toda persona tiene el derecho a buscar y obtener asilo en un territorio extranjero, de conformidad con la legislación del estado y convenciones internacionales, en caso de que esté siendo perseguido por delitos políticos o delitos comunes conexos”. El artículo 28 de la Carta Árabe de Derechos Humanos proclama que: “Toda persona tiene derecho a solicitar asilo político en otros países para escapar de la persecución. Este derecho no podrá ser disfrutado por personas enfrentarse a un proceso judicial por un delito penal ordinario. Los refugiados políticos no deben ser extraditables”. El artículo 16 de la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN establece que: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en otro Estado de conformidad con las leyes de dicho Estado y los acuerdos internacionales aplicables”. No obstante, es importante señalar que ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ni la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluyen disposiciones particulares sobre el derecho a solicitar asilo. Esto claramente demuestra que cuando se redactó la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados, se adaptó a las especificidades del contexto europeo en ese momento, de modo que no hubo más necesidad de desarrollar el derecho a solicitar asilo en las convenciones regionales posteriores.

además de comprender el derecho a salir del propio país (artículo 13) y el derecho a la nacionalidad (artículo 15), proporciona la protección internacional, prohibiendo a los Estados expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentran amenazadas o en el que pueda sufrir tortura, tratos inhumanos o vulneración de sus derechos humanos fundamentales (artículo 14, conocido como principio del *non-refoulement*, previsto también en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951)²¹.

Por este motivo, es importante analizar los elementos que permiten reconocer la situación de una persona como susceptible de reconocérsele el estatuto de refugiado. En relación con este concepto es necesario apuntar, en primer lugar, que la definición de refugiado sólo se aplica a las personas, que ya han cruzado una frontera internacional. Este elemento se cumpliría en el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo, pues la desaparición de su territorio nacional conllevaría, irremediabilmente, el traslado de su población hacia territorios situados bajo la jurisdicción de otros Estados. Cuando el movimiento migratorio se produce dentro de las fronteras de un mismo país, la protección puede regirse por los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de 1998²², según el cual el desplazamiento se produce cuando “personas o

²¹ La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 también reconoce el principio de no devolución en su artículo 3: “1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. 2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos”. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) señala en la quinta conclusión: “Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *ius cogens*”. La Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969, reconoce el principio de no devolución en el artículo 2: “Ninguna persona será sometida por un Estado miembro a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, la devolución o la expulsión que la obligarían a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su integridad corporal o su libertad estarían amenazadas...”. Incluso, el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) lo reconoce estableciendo que “Artículo 19 Protección en caso de devolución, expulsión y extradición 1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.

²² COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, 54º período de sesiones Tema 9 d) del programa provisional “Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas”. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add2.

grupos de personas [...] se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.” Así, si bien los Principios Rectores contemplan expresamente la protección de las personas desplazadas a causa de desastres naturales o provocados por el ser humano y contienen importantes protecciones de los derechos humanos en tales casos, el problema es que este instrumento es limitado, en la medida que no es obligatorio y no cubre las migraciones forzadas internacionales.

En segundo lugar, existen dificultades en la caracterización del “cambio climático” o “degradación ambiental” como causa constitutiva de “persecución”. La “persecución” implica violaciones de los derechos humanos que son suficientemente graves, debido a su naturaleza inherente o debido a su repetición²³. Al respecto, el ACNUR organizó una mesa redonda de personas expertas sobre cambio climático y desplazamiento, celebrada en Bellagio, Italia, del 22 al 25 de febrero de 2011, con el apoyo de la Fundación Rockefeller²⁴. En esta reunión se rechazó el uso de los términos de persona “refugiada climática” y “refugiada ambiental”, ya que son inexactos y engañosos²⁵. En este sentido, parte del problema, en el contexto del cambio climático, es identificar un actor “perseguidor”. No obstante, si se considera que los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo, como los Estados de Kiribati y Tuvalu, no son responsables del cambio climático, ni desarrollan políticas que aumentan sus efectos negativos en determinados sectores de la población, se podría argumentar que el “perseguidor”, en este caso, es la “comunidad internacional”, y los países industrializados, en particular, cuyo fracaso para reducir las

²³ Véase también Directiva 2004/83/EC del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida [2004], Diario Oficial de la Unión Europea L304/12, artículo 9.

²⁴ Ver POLÍTICAS LEGALES Y DE PROTECCIÓN SERIES DE INVESTIGACIÓN, Desplazamiento Inducido por el Cambio Climático: Política de Adaptación en el Contexto de las Negociaciones sobre el Clima de la CMNUCC, por Koko Warner. Texto disponible en: <https://www.acnur.org/5d4ca1c04.pdf>. (consultado el 24/06/2021).

²⁵ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes A/67/299 Sexagésimo séptimo período de sesiones Tema 70 b) del programa provisional “Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, 13 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.es/pdf-reunionexpertos/2011-02-22.25-Resumen.pdf>. (consultado el 24/06/2021).

emisiones de gases de efecto invernadero, junto con la emisión histórica de los gases de efecto invernadero, han contribuido a la difícil situación a la cual se enfrentan estos Estados²⁶. En esta línea, en el caso de Ioane Teitiota, mencionado anteriormente, su abogado argumentó que él y su familia habían sufrido indirectamente la persecución de los países industrializados, toda vez que su fracaso en controlar los gases invernadero impulsa el proceso del cambio climático. El argumento fue rechazado por el Tribunal de migración de Nueva Zelanda, que lo calificó de “fundamentalmente erróneo” porque Teitiota buscaba refugio en un país desarrollado, la supuesta fuente de su opresión.

En tercer lugar, según la Convención, las personas refugiadas huyen de su propio gobierno (o de agentes privados de los cuales el gobierno no puede o no quiere protegerlos de ellos), pero una persona que huye de los efectos del cambio climático no escapa de su gobierno, sino que más bien está buscando protección en los países que han contribuido al cambio climático. Esto presenta otro problema en términos de la definición jurídica de “refugiado”: el gobierno sigue siendo capaz y está dispuesto a proteger a sus ciudadanos.

Respecto al elemento de la “persecución”, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados requiere que tal persecución sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social y debe constituir una violación grave o sostenida o sistemática de los derechos humanos. Este elemento, sin embargo, no ha sido un impedimento para incluir, en muchas legislaciones internas de los Estados²⁷, la consideración de persona refugiada a aquellas personas perseguidas por motivos de género cuando estas violaciones de derechos humanos tienen relación con la identidad de género debido a sus preferencias sexuales, es decir, mujeres, personas LGTTBI (lesbianas, gays, transexuales, transgénero, bisexuales e intersexuales) y muchas otras personas que no se identifican con ningún otro género o siglas. El inconveniente está en que para que una persona sea reconocida como

²⁶ Consultar Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *El cambio climático: evaluación científica del IPCC: Informe Final del grupo de trabajo I* (Cambridge University Press, Nueva York, 1990); Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2007: informe de síntesis: resumen para responsables de políticas* (2007) 5, 6, 12, 13.

²⁷ Por ejemplo, en España la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* reconoce la persecución por motivos de *género u orientación sexual*, como causa de asilo. Este reconocimiento formal supone una evolución con respecto a la legislación anterior y un avance muy importante hacia la igualdad entre mujeres y hombres y hacia el reconocimiento de las violencias que sufre la población LGTTBI.

refugiada tiene que haber sufrido un temor fundado y probarlo. Por lo tanto, recae la carga de la prueba a quien sufre persecución o teme ser perseguida.

En relación al cambio climático, esta cuestión no deja de ser problemática, por cuanto los impactos del cambio climático son en gran medida indiscriminados, en lugar de estar vinculados a las características particulares, como los antecedentes de una persona o sus creencias. Además, si bien el cambio climático afecta más negativamente algunos países, en virtud de su geografía y sus recursos, no lo hace con base a una característica personal particular, como la nacionalidad o la raza de sus habitantes. En consecuencia, sería difícil, en teoría, de establecer el argumento de que las personas afectadas por el cambio climático pudieran constituir “un determinado grupo social”, porque el derecho exige que el grupo debe estar conectado por una característica fundamental, inmutable, que no sea el riesgo de persecución por sí mismo.

Ahora bien, esta interpretación extensiva del elemento de “persecución”, junto con la causa “pertenencia a determinado grupo social”, permitiría, sin modificar la Convención de Ginebra, otorgar protección internacional a las personas que huyen de sus países de origen, cruzando fronteras internacionales, porque la degradación ambiental es tal, que no garantiza la satisfacción de sus derechos humanos y, además, sus Estados de origen no tienen la capacidad de procurar esta protección.

En concreto, la posibilidad interpretativa es plausible para reconocer, igual que se ha hecho en el caso, ya mencionado, de persecución por razón de género o condición sexual, a las personas refugiadas climáticas/ambientales, en la medida que: 1. Son un grupo social determinado (geográficamente y ecosocialmente caracterizado e identificado por su mayor exposición o vulnerabilización al daño ambiental); 2. Sufren de persecución o tienen el temor de persecución por la degradación ambiental o la amenaza de degradación ambiental de especial gravedad; 3. Como consecuencia de esta persecución, no pueden satisfacer sus derechos y libertades más fundamentales, como es el derecho a la vida; y 4. Por ello, se ven forzadas a cruzar fronteras internacionales.

A pesar de estas opciones interpretativas y de que la Convención de 1951, enmendada por su Protocolo de 1967, se considera como el principal

instrumento de protección de los refugiados y como una norma de derecho internacional consuetudinario²⁸, se ha reconocido que los términos “refugiados climáticos” y “refugiados ambientales” no son, en términos jurídicos, nomenclaturas exactas o útiles y, por lo tanto, deben evitarse. No obstante, es necesario precisar que la Convención de 1951 puede aplicarse en situaciones específicas, por ejemplo, cuando “las víctimas de desastres naturales huyen debido a que su gobierno ha retenido u obstruido deliberadamente la asistencia con el fin de castigarlas o marginarlas debido a alguno de los cinco motivos [de la Convención]”²⁹. Estas acciones pueden llevarse a cabo durante conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, desorden público o inestabilidad política e incluso en tiempo de paz.

En cuanto a las pequeñas islas Estado, como Kiribati, que se enfrentan a la posibilidad de inhabilitación progresiva o desaparición permanente del territorio, debido al aumento del nivel del mar y a otros efectos del cambio climático, se plantea también la posibilidad de aplicar el estatuto jurídico de la apatridia³⁰. No obstante, tal y como se define en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, esta posibilidad está deliberadamente restringida a la persona que “(...) no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación”³¹.

Ante la situación de pérdida total del territorio de un Estado, existe una presunción general de continuidad de la condición de Estado y de personalidad jurídica internacional en virtud del Derecho Internacional. Así, la condición de Estado no se pierde de forma automática con la pérdida de territorio habitable,

²⁸ Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, párr. 4, Doc. ONU HCR/MMSP/2001/09, 16 de enero de 2002, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/0747.pdf. (consultado el 24/06/2021).

²⁹ ACNUR, “Desplazamiento forzado en el contexto del cambio climático: Desafíos para los Estados en virtud del derecho internacional”, presentado en la sexta reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, 20 de mayo de 2009, pp. 9-10.

³⁰ MCADAM, J., “Disappearing States”, *Statelessness and the Boundaries of International Law*, en McAdam, J. (Ed.). *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010, p. 105-130. También Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2009). Cambio Climático y apatridia: una visión general. Documento presentado para la 6ª sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE - CLP) según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), 1 al 12 Junio 2009.

³¹ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 de abril de 1954. Entrada en vigor: 6 de junio de 1960, de conformidad con el artículo 39. Serie de Tratados de Naciones Unidas N° 5158, Vol. 360, p. 117.

ni está necesariamente afectada por los movimientos de población³². En este sentido, la posible desaparición o inhabilitación de los pequeños Estados insulares, como es el caso de Kiribati, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954³³ no protegería adecuadamente a sus habitantes, a menos que el país en cuestión hubiese retirado formalmente la nacionalidad de las personas, lo cual resulta improbable por las obligaciones impuestas por el Derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, si un país se reconoce como inexistente, entonces su antigua población estaría cubierta por la definición de “apátrida”, siempre y cuando no se hubiese adquirido una nueva nacionalidad. Esto obligaría a los países signatarios de la Convención sobre los Apátridas a garantizar a estas personas, que se hallen en su territorio, los derechos contenidos en este tratado. El reconocimiento de esta posibilidad parece ser remota, por distintos motivos: uno, porque no determina si los Estados estarían dispuestos a considerar que un país preexistente ha desaparecido y dos, porque la Convención sobre la Apatridia solo obliga a los pocos Estados que la han ratificado. Aun así, la OIM considera que la desaparición permanente del territorio insular de un Estado podría, potencialmente, forzar a que se empleara la Convención de 1954 para proteger los derechos de las personas nacionales de dichos Estados³⁴ y a su vez a la aplicación de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961³⁵.

A nivel regional, el estatuto de refugiado se reconoce en dos instrumentos internacionales más: en la región africana a través de la Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969³⁶ y en la región americana, con la Declaración de

³² De acuerdo con el Derecho Internacional, un “Estado” existe si reúne cuatro elementos constitutivos: si un territorio definido tiene una población permanente, un gobierno eficaz y la capacidad de entablar relaciones con otros países. Consultar el Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos y los Deberes de los Estados, Montevideo 1933.

³³ Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954. Entrada en vigor: 6 de junio de 1960, de conformidad con el artículo 39 Serie Tratados de Naciones Unidas N° 5158, Vol. 360, p. 117.

³⁴ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, 2014.

³⁵ Consultar BORRÀS, S., FELIPE, B., “Las Migraciones Ambientales: un Análisis de las Actualizaciones Jurídico-políticas”, VV.AA, *Refugiados Ambientais*, Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, pp. 102-141.

³⁶ Aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969) Entrada en vigor: el 20 de junio de 1974, conforme con lo dispuesto en el artículo 2 Texto: Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 1, 14 691.

Cartagena sobre los Refugiados de 1984³⁷. Ambos constituyen prominentes instrumentos regionales que amplían la definición de refugiado para África y América Latina, proponiendo nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación. Así, ambas incluyen entre las causas para desplazarse a las situaciones que han alterado gravemente el orden público³⁸, que, de cierta forma, podría resultar equiparable a la degradación ambiental, como la causante de hambrunas y sequías. Esta referencia a circunstancias que perturben el orden público ha sido interpretada como clave para incluir las personas refugiadas ambientales. Aun así, la Convención de la OUA solo permite que aquellas personas que sufren “fundado temor a ser perseguidas” sean calificadas como refugiadas, manteniéndose uno de los problemas señalados anteriormente en el análisis de la Convención de Ginebra de 1951. Además, por el momento, los principales inconvenientes para ampliar la protección a los migrantes ambientales y climáticos son que, por un lado, son instrumentos que tienen un carácter regional, no universal, es decir, su ámbito de aplicación solo permite proteger a los individuos que viven en África o en América Latina y, por otro lado, no recogen específicamente los motivos ambientales como causas claras que permitan otorgar el estatuto de refugiado. Además, la Declaración de Cartagena se trata de un instrumento jurídicamente no vinculante.

En relación a la regulación del desplazamiento interno en el ámbito regional africano mencionar la Convención de la Unión Africana para la Protección y la asistencia de los desplazados internos en Africana (Convención de Kampala)³⁹, que si bien es el primer tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el desplazamiento interno, que ofrece importantes protecciones de los derechos humanos para las personas desplazadas debido a varios factores relacionados con el medio ambiente o los desastres naturales, tampoco

³⁷ Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios.

³⁸ La Convención de la OUA añade a la definición de persona refugiada que establece Ginebra que se otorgará el estatuto de persona refugiada a las personas obligadas a salir de su país de origen "(...) a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público". Y la Declaración de Cartagena también aplica la condición de refugiado a las personas cuya "(...) vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

³⁹ Adoptada el 23 de octubre de 2009 durante una Cumbre Especial de Jefes de Estado y de Gobierno acerca de los Refugiados, Retornados y Desplazados Internos en África, en Kampala, Uganda.

cubre la situación de las personas migrantes que cruzan fronteras y su ámbito de aplicación es, de nuevo, regional.

Como se puede observar, la laguna jurídica a la que se enfrentan las personas migrantes ambientales y climáticas es evidente, persiste y se agrava, además, con la inexistencia de una institución internacional que asuma la responsabilidad de las personas que migran de manera forzada cruzando fronteras internacionales. El ACNUR, a pesar de reconocer la gravedad de la situación, no ha asumido la protección para las personas que migran por motivos climáticos ni ha revisado su mandato para incluirlos.

VI. PROPUESTAS Y AVANCES EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS CLIMÁTICAS

A pesar de la inadecuación de los marcos jurídicos a la situación de las personas migrantes ambientales, respecto a las migraciones climáticas han proliferado, en los últimos años, una serie de propuestas para avanzar en su protección. En concreto, estas propuestas, con mayor o menor recorrido, consisten en: la posible adopción de un tratado internacional sobre la materia; la adopción de un nuevo Protocolo específico a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)⁴⁰; la Iniciativa Nansen; los Principios de Península y, más recientemente, los llamados “asilos climáticos”, sobre la base de la protección internacional, de carácter humanitario, gracias a la reinterpretación del principio del Derecho internacional consuetudinario de *non-refoulement*.

Una de las propuestas de protección de las personas que se encuentran en la situación de migración inducida por el cambio climático, gira entorno a la idea de adoptar un nuevo Protocolo a la CMNUCC, denominado *Protocol on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees (Climate Refugee Protocol)*⁴¹. Este Protocolo a la CMNUCC se sustentaría en cinco principios

⁴⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Nueva York, 9 de mayo de 1992, 31 *ILM*. 849, 1992; BOE núm. 27, 1 de febrero de 1994.

⁴¹ BIERMANN, F., BOAS, I. “Protecting climate refugees: the case for a global protocol”. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2008, vol. 50, no 6, pp. 8-17.

básicos: la reubicación y reasentamiento planificados; el reasentamiento en lugar de asilo temporal, pues en algunos casos será imposible el retorno; los derechos colectivos para las poblaciones locales, que se trasladarán generalmente lo harán en grupo, poblaciones de una ciudad, región, etc.; la asistencia internacional de medidas estatales, la comunidad internacional deberá apoyar a los Estados a la hora de atender a estas personas migrantes; y las cargas compartidas, tanto en sus causas como en sus consecuencias, ya que como se ha apuntado anteriormente, los países industrializados tienen la responsabilidad de proteger a las víctimas climáticas. Lo mismo se podría hacer respecto a la Convención de Ginebra de 1951, pero existe un amplio rechazo a modificar un tratado fundamental para las personas perseguidas internacionalmente y la posibilidad de anexionar un protocolo, igualmente, plantea el problema de determinar el vínculo de causalidad entre un desastre y la migración forzada de las personas.

Otra propuesta existente es la basada en los Principios de Nansen, que surge como resultado de la “Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI”, auspiciada por el Gobierno de Noruega y celebrada en Oslo en junio de 2011⁴². Estos Principios consisten en un conjunto de recomendaciones ante los retos del desplazamiento forzado de personas en el contexto del cambio climático y otros peligros ambientales y remarcan que las normas de Derecho internacional ya existentes deberían utilizarse plenamente y que se deberían solucionar las lagunas normativas, no solo internacionales, sino también nacionales. La verdad es que si bien los Principios rectores de los Desplazamientos Internos ofrecen un “marco jurídico profundo” a quienes se encuentran desplazados dentro de su propio país, su implementación no es posible sin una legislación, unas políticas y unas instituciones nacionales adecuadas. Los principios reconocen el vacío normativo que existe en lo que respecta a la protección de las personas que cruzan las fronteras internacionales a causa del desencadenamiento repentino de desastres y se sugiere que los Estados y ACNUR trabajen juntos para desarrollar un marco o instrumento orientativo al respecto.

⁴² Consultar: <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf> (consultado el 24/06/2021).

Posteriormente y con el propósito de incluir la migración ambiental en la agenda internacional, en octubre de 2012, Noruega y Suiza lanzaron en Ginebra y Nueva York, la llamada “Iniciativa Nansen”⁴³, con el fin de crear consenso entre los Estados interesados acerca del mejor modo de abordar los movimientos entre fronteras en el contexto de los desastres tanto de evolución lenta como los que se producen repentinamente. La idea final es establecer un “Programa de Protección” que permita presentar una interpretación común entre los Gobiernos partícipes respecto a sus dimensiones y los retos a los que se enfrentan los principales interesados en asuntos humanitarios; identificar buenas prácticas y herramientas para la protección de las personas desplazadas entre fronteras en el contexto de las catástrofes naturales; establecer un acuerdo sobre los principios clave que deberían guiar a los Estados y a otros interesados relevantes en asuntos humanitarios en la cooperación internacional/interestatal, los baremos de protección de las personas desplazadas y respuestas operativas; hacer recomendaciones sobre los papeles y responsabilidades respectivas de los actores y principales interesados relevantes en asuntos humanitarios; proponer un plan de acción para llevar a cabo un seguimiento, la identificación de normativas adicionales y el desarrollo institucional y operativo necesarios a nivel nacional, regional e internacional. A pesar de la innovación que se proponía, el voluntarismo de los Estados ha condicionado el avance en la protección de estas personas.

Los llamados “Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados”, de 18 de agosto de 2013⁴⁴, que se fundamentan en la protección complementaria del régimen internacional de los derechos humanos, se centran en los casos de las personas que se desplazan por motivos principalmente climáticos dentro de un Estado y no a nivel transfronterizo. Establecen, además, las obligaciones de los Estados y de la comunidad internacional, en concreto: cumplir con sus obligaciones bajo el Derecho internacional para prevenir y evitar las condiciones que provocan el desplazamiento climático (Principio 5) y prestar asistencia para la adaptación,

⁴³ Ver <https://www.nanseninitiative.org/> (consultado el 24/06/2021).

⁴⁴ Texto completo disponible en: Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados, 18 de agosto de 2013. Consultar <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf> (consultado el 24/06/2021).

protección y otras medidas, garantizando la protección contra el desplazamiento climático (Principio 6).

Recientemente se han otorgado, en algunos casos, los denominados “asilos climáticos”, para proteger a aquellas personas que sufren persecución y que temen por su vida por los impactos del cambio climático. Así, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos reconoce a toda persona, en caso de persecución, el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país (artículo 14), derecho al que también se refiere la Declaración sobre el Asilo Territorial de 14 de diciembre de 1967⁴⁵ y la misma Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de persona refugiada. No obstante, el derecho de asilo no sería predicable para las personas migrantes climáticas, puesto que, como ya se ha analizado, la Convención de Ginebra de 1951 no contempla las causas climáticas como fundamentadoras del refugio y del asilo. Así no puede aplicarse el llamado principio de no devolución o de *non-refoulement*, que establece que todo Estado tiene la obligación de acoger, o no devolver, a toda persona cuya vida o integridad física se vea en serio peligro en caso de ser retornada al país del que procede. Este principio es fundamental en la protección de los refugiados y está ampliamente reconocido como un principio del derecho internacional consuetudinario, por lo que es vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

En relación con esta cuestión es necesario traer a colación de nuevo el caso de Ioane Teitiota, que después de ser deportado junto con su familia a Kiribati, presentó una queja (una “comunicación individual”) al Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), alegando que al devolverlo por la fuerza a su país de origen, Nueva Zelanda había violado su derecho a la vida consagrado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la medida que el aumento del nivel del mar resulta en la reducción de un espacio habitable, lo que ya ha provocado disputas violentas sobre acceso a la tierra y que pone en peligro su vida, así como también la degradación ambiental y contaminación salina de las

⁴⁵ Declaración sobre el asilo territorial, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

fuentes de agua potable. Así, el Comité tuvo que determinar si Nueva Zelanda había incumplido su deber de no expulsar a loane.

La decisión del Comité, en este caso, ha abierto la posibilidad de interpretar el derecho de asilo conforme a las circunstancias que enfrentan las personas migrantes climáticas, puesto que reconoce que los países no pueden deportar a las personas que se enfrentan a condiciones inducidas por el cambio climático y que violan su derecho a la vida⁴⁶. Este pronunciamiento, a pesar de no ser por sí mismo vinculante, resulta de una extensión interpretativa del principio de no devolución a la luz de los derechos humanos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención contra la tortura de 1984.

Todas estas propuestas y avances intentan dar respuestas a una realidad internacional compleja, pero creciente y preocupante como son las migraciones climáticas, a las que, como se ha analizado, ni el marco jurídico de las migraciones ni el del cambio climático, contemplan específicamente ni dan una respuesta satisfactoria.

VII. CONCLUSIONES

El cambio climático y movilidad humana son dos retos globales interconectados, que ya están afectando a distintas partes del Planeta y que requieren una respuesta adecuada por sus implicaciones económicas, sociales y ambientales. Ambos son fenómenos complejos, heterogéneos y multicausales que afectan directamente a las condiciones y a la calidad de vida de las personas. Y ambos se caracterizan por ser fenómenos que se retroalimentan e intensifican y que afectan a las zonas más empobrecidas, más vulnerables y expuestas a los impactos del cambio climático.

Ante la intensificación y gravedad de los impactos del cambio climático y ante la consecuente tendencia creciente del desplazamiento y las migraciones climáticas, es necesario anticiparse mediante la adopción de respuestas urgentes y adecuadas que solo pueden llegar si se dejan de lado enfoques

⁴⁶ Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016, Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, 23 septiembre 2020. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en.

pragmáticos que ignoran el problema y superando la inacción política imperante, tanto climática como migratoria. La migración por los impactos adversos del cambio climático va a seguir en aumento y, por tanto, se trata de favorecer una migración segura y planificada, que a su vez pueda contribuir a la resiliencia y a la adaptación al cambio climático.

A pesar de esta evidencia, los marcos jurídico-políticos internacionales y nacionales siguen sin dar una respuesta ni adecuada ni suficiente a los movimientos de personas internos o internacionales inducidos por el cambio climático. Tampoco se está haciendo lo suficiente para abordar las causas y las consecuencias del cambio climático y la sobreexplotación de los recursos naturales, que contribuyen a agravar la inestabilidad y el conflicto, forzando a muchas personas a abandonar sus hogares.

Los movimientos de población no son situaciones a evitar, sino a gestionar: los datos estadísticos permiten visibilizar una parte de la realidad humana del cambio climático, pero al respecto también es necesario minimizar y reconocer de forma temprana los focos de vulnerabilidad climática, así como comprender la realidad de los movimientos de población y su relación con el cambio climático. Esta visión más amplia permitiría preparar mejor a la población y crear las resiliencias necesarias para adaptarse a los cambios venideros. Este reconocimiento es muy importante, en la medida que permite evitar lo que después pueden convertirse en crisis y emergencias humanitarias.

La verdad es que la solución más adecuada no debe venir necesariamente por una novedad jurídica, sino de una voluntad política de cooperar y de establecer un marco de protección adecuado y suficiente para prevenir y/o responder a las crisis humanitarias generadas por el cambio climático y que impactan a los sectores de población más vulnerables y menos responsables de haber contribuido a esta situación. En todo caso, será interesante ver cómo estas distintas iniciativas van evolucionando, mientras la realidad de millones de personas es la de huir y sobrevivir a las modificaciones ambientales, como ya lo hizo y lo sigue haciendo familia de Ioane Teitiota.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR, *Direcciones estratégicas del ACNUR 2017-2021*, 16 de enero de 2017.

ARCANJO, M. *Climate Migration: A Growing Global Crisis*. A Climate Institute, Washington DC, 2018. Disponible en: <http://climate.org/climate-migration-a-growing-global-crisis/>. Acceso el 7 de mayo de 2021.

BASTIN, J.F. *et al.*, "Understanding climate change from a global analysis of city analogues". *PLoS One*, 14 (7), 2019.

BIERMANN, F., BOAS, I. "Protecting climate refugees: the case for a global protocol". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2008, vol. 50, no 6, p. 8-17.

BORRAS, S., "Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente". *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol XIX (2), 2006, pp. 85-108.

BORRÀS, S., FELIPE, B., "Las Migraciones Ambientales: un Análisis de las Actualizaciones Jurídico-políticas", VV.AA, *Refugiados Ambientais*, Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018.

CASTILLO, J. M. *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, Virus editorial, Bilbao, España, 2011.

CAUCHI, J. P., CORREA-VELEZ, I., BAMBRICK, H., "Climate change, food security and health in Kiribati: a narrative review of the literature", en *Global health action* 12(1), 2019.

EACH-FOR, *Environmental Change and Forced Migration Scenarios. Synthesis Report*. 2009. Disponible en: https://www.ecestaticos.com/file/fe1bb1fc89ed00f7d71833ee7e9bfbac/1501180856-each-for_synthesis_report_090515.pdf. Acceso el 5 de junio de 2021.

ECKSTEIN, D., HUTFILS, M., WINGES, M., *The Global Climate Risk Index 2019*. Germanwatch e.V., Bonn, 2018. Disponible en https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf. Acceso el 2 de junio de 2021.

EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985.

FELIPE, B., *Migraciones climáticas. Una aproximación al panorama actual*. Madrid, ECODES, 2018.

GOODWIN-GILL, G. S., MCADAM, J., *ACNUR y Cambio Climático, Desastres y Desplazamientos*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2017.

IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2019. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>. Acceso el 20 de junio de 2021.

IONESCO, D., MOKHNACHEVA, D., GEMENNE, F., *The Atlas of Environmental Migration*, 1st Edition. New York: Routledge, 2017.

IPCC, *Report prepared for Intergovernmental Panel on Climate Change by Working Group II*, ed. by WJMcG Tegart, GW Sheldon and DC Griffiths. Canberra, Australia: Australian Government Publishing Service, 1991.

IPCC. *Cambio climático 2014: Informe de Síntesis, Quinto Informe de Evaluación*. IPCC, Ginebra, Suiza, 2014. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. Acceso el 23 de junio de 2021.

IPCC, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Summary for Policymakers*, 2019. Disponible en: https://report.ipcc.ch/srocc/pdf/SROCC_SPM_Approved.pdf. Acceso el 6 de junio de 2021.

IPCC. *Global Warming of 1.5°C. Summary for Policymakers. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Geneva, Switzerland, 2018. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>. Acceso el 1 de junio de 2021.

KEANE, D. “The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugees”. *Georgetown International Environmental Law Review*, 16, 2004, pp. 209-223.

LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, E., *The Scope and Content of the Principle of Non Refoulement: Opinion*. Londres: Cambridge University Press, 2003.

NACIONES UNIDAS, Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016, Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, 23 septiembre 2020. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en. Acceso el 1 de junio de 2021.

NEUKOM, R. *et al.*, “No evidence for globally coherent warm and cold periods over the preindustrial Common Era”. *Nature*, 571, 2019, pp. 550–554.

OAKES, R., MILAN, A., CAMPBELL, J., WARNER, K., SCHINDLER, M., *Climate Change and Migration in the Pacific: Links, attitudes, and future scenarios in Nauru, Tuvalu, and Kiribati*. Boon: United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2017.

OXFAM INTERNATIONAL, “Desarraigados por el cambio climático. La necesidad de responder al aumento del riesgo de desplazamientos”, 2017. Disponible en: <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bp-uprooted-climate-change-displacement-021117-es.pdf>. Acceso el 1 de junio de 2021.

RIGAUD, K. K. *et al.* *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC., 2018. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>. Acceso el 5 de junio de 2021.

