

La protección internacional de los migrantes del cambio climático

-Trabajo de Fin de Máster-

Autor: Carlos Añibarro Montero

Tutora: Lela Mélon

Fecha de entrega: 12 abril 2021

ÍNDICE

Lista de abreviaturas.....	3
Introducción.....	4
Fundamentos.....	5

CAPÍTULO I

EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO CAUSA DE DESPLAZAMIENTO

1. La crisis climática: situación actual y proyecciones futuras.....	8
2. Vulnerabilidad y cambio climático.....	12
3. La adaptación al cambio climático.....	13

CAPÍTULO II

LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS

1. Modelos migratorios vinculados al cambio climático.....	15
1.1. La migración como respuesta a desastres repentinos	
1.2. La migración como respuesta a fenómenos climáticos de evolución lenta	
1.3. La migración como búsqueda de refugio	
2. Categorías de la movilidad humana en el contexto del cambio climático.....	18
3. Concepciones subjetivas de las migraciones climáticas.....	19
3.1. Una cuestión de seguridad	
3.2. Una cuestión de protección	
3.3. Una forma de adaptación	
4. Implicaciones de las migraciones climáticas.....	21
4.1. Implicaciones individuales	
4.2. Implicaciones colectivas	
4.3. Implicaciones sistémicas	

CAPÍTULO III

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS: UN DESAFÍO PARA EL DERECHO INTERNACIONAL EXISTENTE

1. El Derecho internacional de los derechos humanos.....	26
1.1. Obligación y responsabilidad del Estado	
1.2. El papel de los sistemas regionales de derechos humanos	
1.3. La interpretación evolutiva del principio de no devolución	
2. El Derecho internacional de las migraciones.....	31
2.1. La búsqueda de refugio de los migrantes climáticos	
2.2. Las personas apátridas y el cambio climático	
2.3. La “protección complementaria” de los migrantes climáticos	
3. El derecho internacional del medio ambiente.....	37
3.1. La evolución del derecho medioambiental internacional	
3.2. Los litigios del cambio climático	

CAPÍTULO IV

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS MEDIANTE EL DESARROLLO NORMATIVO

1. La creación de un tratado internacional.....41
 - 1.1. El contenido del tratado
 - 1.2. La gobernanza global: deficiencias y oportunidades
 - 1.3. Críticas a la adopción de un tratado internacional
2. La creación de un nuevo protocolo a la CMNUCC.....46

CAPÍTULO V

LA BÚSQUEDA DE NUEVAS HERRAMIENTAS DE PROTECCIÓN DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS

1. Una iniciativa multilateral: en busca de la cooperación global.....49
 - 1.1. La Iniciativa Nansen
 - 1.2. La Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres
2. Un enfoque: multidimensional y holístico para no pasar nada por alto.....51
 - 2.1. Prevenir los desplazamientos
 - 2.2. Gestionar las migraciones como medidas de adaptación
 - 2.3. Proporcionar un estatus de protección a los desplazados transfronterizos
 - 2.4. Organizar el reasentamiento de las poblaciones de Estados en desaparición
3. Una estrategia: multinivel para cerrar las brechas de protección.....53
 - 3.1. A nivel internacional
 - 3.2. A nivel regional
 - 3.3. A nivel doméstico
4. Y... Una propuesta: ¿por dónde empezamos?54
 - 4.1. Superar el gran vacío jurídico
 - 4.2. Una propuesta para la reubicación del Estado X en su totalidad

Conclusiones.....59

Bibliografía.....61

LISTA DE ABREVIATURAS

AR5	-	5° Informe de Evaluación del IPCC (por sus siglas en inglés)
ACNUR	-	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AGNU	-	Asamblea General de Naciones Unidas
BM	-	Banco Mundial
CDI	-	Comisión de Derecho Internacional
CIDH	-	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COP	-	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
CDH	-	Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas
CADH	-	Convención Americana de Derechos Humanos
CMNUCC	-	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO2	-	Dióxido de Carbono
FAO	-	Food and Agriculture Organization
GEI	-	Gases de efecto invernadero
CH4	-	Metano
ODS	-	Objetivos de Desarrollo Sostenible (de la Agenda 2030 de NNUU)
OHCHR	-	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OUA	-	Organización de la Unión Africana
OIM	-	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	-	Organización Mundial de la Salud
OCDE	-	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
NO2	-	Óxido de Nitrógeno
PIDCP	-	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	-	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
IPCC	-	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
PDD	-	Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres
PNUMA	-	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UE	-	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Millones de personas en todo el mundo se ven obligadas a migrar como consecuencia de situaciones de estrés ambiental. El cambio climático de origen antropogénico está provocando eventos meteorológicos extremos de intensidad creciente, como ciclones, inundaciones o incendios; así como modificaciones a gran escala de ecosistemas o procesos de degradación ambiental de evolución lenta, como el aumento del nivel del mar, la desertificación, la acidificación oceánica o cambios en los patrones de precipitación.

Los impactos del cambio climático (tanto los desastres repentinos, como los de evolución lenta) tornarán amplios espacios del planeta inhabitables, como consecuencia de la reducción progresiva de suministros de alimentos y agua potable, así como de la degradación de los medios de subsistencia y los recursos materiales necesarios para la supervivencia. Estos impactos, no obstante, son de naturaleza variable y afectarán de forma diferenciada a diferentes poblaciones del mundo, dependiendo de los grados de vulnerabilidad meramente climática, como de aquellos relativos a las capacidades y características económicas, políticas y sociales de adaptación y resiliencia. De tal manera, la vulnerabilidad resultante de la suma de los impactos climáticos, así como de los factores condicionantes no ambientales, determinarán diversos patrones migratorios, que además se verán influenciados por la evolución de las herramientas de protección internacional resultantes de la gobernanza mundial del asunto, en constante evolución.

Así, y a pesar de la dificultad existente para predecir la evolución que tendrán las migraciones climáticas, la estimación que posee mayor aceptación en la actualidad vaticina que, en 2050, 200 millones de personas se habrán desplazado nacional e internacionalmente como consecuencia del cambio climático, lo que equivale a una persona de cada 45 en el mundo. Sin embargo, las personas sometidas a migrar forzosamente por motivos climáticos no poseen un estatuto jurídico de protección internacional, lo cual implica una notable desprotección y establece límites a las herramientas existentes en materia de seguridad humana.

El objetivo del presente trabajo es esclarecer el estado de la cuestión de las migraciones del cambio climático, así como del actual modelo de protección internacional de los migrantes climáticos, para, de este modo, vislumbrar las fracturas y limitaciones existentes en materia de cooperación, protección y seguridad humana global y alcanzar posibles vías para superarlas. Para ello, el presente escrito está compuesto por cinco capítulos diferenciados.

Tras establecer los fundamentos de la investigación (los objetivos del escrito, la hipótesis de partida y la metodología empleada), el primer capítulo está dedicado al estudio de las causas de la problemática, es decir, a entender cuáles son los impulsores climáticos y no climáticos de las migraciones. El segundo capítulo trata de profundizar sobre las propias migraciones climáticas, desde el estudio de los modelos migratorios y las categorías de la movilidad humana vinculados al cambio climático, hasta las concepciones subjetivas de este fenómeno y las implicaciones resultantes del mismo. El tercer capítulo da comienzo al estudio de la protección internacional de los migrantes climáticos, buscando el modo de adaptar e interpretar el derecho internacional existente para solventar el vacío jurídico dominante. De la mano de ello, el cuarto capítulo estudia la posibilidad de, más allá de adaptar herramientas del derecho existentes, crear otras nuevas y específicas. Finalmente, en el quinto y último capítulo, tras evaluar las oportunidades y deficiencias de las posibilidades de protección estudiadas previamente, se propondrá una senda de actuación mediante la cual se puedan establecer herramientas de protección internacional eficientes, mostrando una iniciativa, un enfoque, una estrategia y, finalmente, una propuesta propia. Así, se llegará a las conclusiones de la investigación.

FUNDAMENTOS

Objetivos del trabajo

El objetivo principal del presente escrito es, en primer término, exponer el estado del fenómeno de las migraciones climáticas, así como las proyecciones futuras sobre la cuestión. Pero, el objetivo general más importante, será explorar las herramientas y soluciones presentes, además de aquellas potenciales y de posible desarrollo, con las que cuenta o puede contar la comunidad internacional para responder de forma multilateral a un problema que, siendo global, requiere de una cooperación multinivel y transnacional efectiva.

Además del objetivo principal de explorar las vías presentes y potenciales de protección internacional de los migrantes climáticos, se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Comprender las implicaciones más inmediatas de la emergencia climática sobre los medios de subsistencia y vida de las poblaciones humanas de todo el mundo, atendiendo a los diferentes factores que determinan la vulnerabilidad diferencial de dichas poblaciones a los impactos del cambio climático.
2. Perfilar los modelos migratorios existentes como modo de adaptación al cambio climático, tanto presentes, como sus estimaciones futuras; además de comprender todos los factores que influyen en los procesos migratorios.
3. Analizar las implicaciones de la migración como modelo de adaptación definitivo, tanto para las poblaciones de origen como de destino; atendiendo especialmente a los riesgos de modelos migratorios inadecuados, como la aculturación, la marginalidad o los conflictos por los recursos o la posesión de la tierra.
4. Estudiar las migraciones climáticas forzosas o inevitables dadas en lugares especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático, como los pequeños estados insulares de baja altitud del Pacífico.
5. Analizar las implicaciones, tanto humanas como jurídicas, de la desaparición de uno o más elementos constitutivos del Estado (como el territorio o la población), para así debatir sobre conceptos como la apatridia, el refugio, el asilo, la responsabilidad internacional o la protección internacional del individuo, así como sobre el propio ordenamiento jurídico internacional y el desafío frente al que se encuentra.
6. Identificar todas las herramientas disponibles en el Derecho internacional, atendiendo al Derecho internacional del medio ambiente, de las migraciones y refugiados, de los Derechos humanos o del Derecho internacional humanitario, para dar respuesta a las migraciones climáticas, en especial, aquellas forzosas e internacionales.
7. Examinar las limitaciones de las herramientas de protección internacionales existentes en la actualidad, pero también las oportunidades en evolución con las que cuenta el ordenamiento jurídico internacional, como el litigio internacional como medio para asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales alcanzados, entre otros.
8. Estudiar el modelo de gobernanza internacional de las migraciones climáticas, así como sus capacidades y deficiencias para generar nuevas herramientas de protección.
9. Identificar los avances en materia de protección internacional de las migraciones climáticas y exponer diferentes propuestas viables para afrontarlas en adelante.
10. Seleccionar, distinguir y proponer de forma crítica las soluciones, enfoques analíticos y propuestas más adecuados para afrontar la protección internacional de los migrantes climáticos, desde una lógica multidisciplinar y hoy minoritaria, que integre, no solo el análisis económico, sino también los enfoques antropológico y sociológico, entre otros.

Hipótesis

El estudio de la protección internacional de los migrantes climáticos es una cuestión de vital importancia a la luz de los numerosos datos empíricos que muestran la dicotomía existente entre el crecimiento exponencial de este fenómeno y las escasas herramientas de respuesta efectiva con las que cuenta la comunidad internacional para hacerle frente.

Nos encontramos así ante el consenso global de la necesaria toma de acción, tanto en el ámbito climático como en las migraciones seguras, ordenadas y regulares, pero también ante un difícil desarrollo y puesta en práctica de soluciones globales concretas que materialicen una respuesta eficaz y sinérgica a la problemática de las migraciones climáticas.

Por otro lado, la migración internacional como medio de adaptación permanente ante los impactos del cambio climático, plantea muchos debates acerca del propio significado del ordenamiento jurídico internacional y la comunidad internacional en su conjunto. Respecto a ello, se parte de la hipótesis de la existencia de una arraigada injusticia climática global que se está consolidando como consecuencia de las deficiencias de la gobernanza global actual.

En muchos casos, las poblaciones que han de afrontar el coste de este tipo adaptación no son, sin embargo, las que han causado el daño a solventar. El daño diferencial causado por distintas regiones y actores del mundo se ha de corresponder con los costes de su reparación. Es decir, existe un imperativo moral y de justicia climática que evoca a la necesidad de una cooperación efectiva que garantice la seguridad de los migrantes climáticos.

Sin embargo, la presente investigación parte de la hipótesis de la existencia de limitaciones en la gobernanza de determinados bienes públicos globales, como es la protección del medio ambiente y la seguridad humana internacional. Algunas de estas carencias derivan de la escasa legalización de los regímenes internacionales que rigen estos espacios de gobierno, así como la tendencia al *soft law* producto del debilitamiento del multilateralismo o la dificultad para alcanzar el consenso global por la existencia de múltiples actores (estatales y no estatales) involucrados y la complejidad política y científica de estos ámbitos de gobierno.

Como consecuencia de las mencionadas dificultades para encontrar un interés regulatorio común para llegar a la legalización de los regímenes internacionales que rigen la materia, además de la falta de consenso y la tendencia al *soft law*, el Derecho internacional se encuentra rezagado ante nuevas realidades como los desplazamientos masivos de migrantes climáticos. Se requiere, pues, un gran esfuerzo para adaptar las herramientas de protección preexistentes en el Derecho internacional a las nuevas realidades globales. Y un esfuerzo aún mayor, para lograr nuevas herramientas diseñadas específicamente para estas nuevas circunstancias.

Partiendo pues de la hipótesis y del posicionamiento conceptual de la existencia de una comunidad internacional que, como tal, debe proteger el interés público global, más allá de los intereses agregados de un limitado número de actores transnacionales, se requiere una cooperación multinivel capaz de afrontar problemáticas globales, como las migraciones climáticas. Y, con este fin, solo reconsiderando el ordenamiento jurídico internacional para adaptarlo a tal imperativo moral y sistémico, se logrará desarrollar las herramientas necesarias para garantizar la seguridad del ser humano en su conjunto, tanto en términos de seguridad climática como jurídica.

Un primer paso para lograrlo es favorecer el desarrollo académico y doctrinal fundamentado en la protección positiva del interés público general, siendo este un verdadero motor de acción global. Partiendo de dicha hipótesis nace el presente escrito.

Metodología

Con el propósito de alcanzar los objetivos expuestos anteriormente, es necesario basar la investigación en datos aceptados internacionalmente, tanto en el ámbito del cambio climático como en el de las migraciones.

En el ámbito medioambiental, a pesar de que existe una gran complejidad científica para establecer proyecciones futuras únicas (debido a la densa red de factores que influyen en la evolución del cambio climático) existe el consenso global de la primacía del rigor y la objetividad de los datos expuestos por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Por ello, todos los datos serán extraídos de los informes de dicho grupo de expertos, especialmente, del quinto y último informe de evaluación presentado por el IPCC (AR5, por sus siglas en inglés), publicado en 2014. Este informe cuenta con diversos escenarios, desde el más positivo, que evalúa el futuro del cambio climático bajo la premisa de un cambio estructural, rápido y global hacia energías renovables y políticas medioambientales sostenibles; hasta un escenario que plantea datos en base al supuesto de una completa inactividad climática en los próximos años y la continuación del modelo actual. Así, en este escrito, al exponer datos de proyecciones futuras, se tratará de ofrecer los datos de ambos extremos, para que el lector, en base a su juicio, escoja el dato que considere más realista o haga la media.

De manera complementaria al documento marco actual sobre el cambio climático (AR5), se emplearán como fuente de datos y proyecciones los informes especiales que los tres grupos de trabajo del IPCC redactan sobre temas concretos. Especialmente, los tres informes redactados después de AR5, puesto que contienen la información más actualizada existente. Estos son los informes especiales “Calentamiento global de 1,5°C” (2018), “Cambio climático y tierra” (2019), “El océano y la criósfera en un clima cambiante” (2019).

En el ámbito de las migraciones climáticas, también se utilizará como una fuente esencial de datos las proyecciones del IPCC. Sin embargo, dado que el estudio de las migraciones es una cuestión en la que no solo se ven implicadas causas objetivas relativas al medio, sino que se trata de un fenómeno multidimensional estudiado por las ciencias sociales, la fuente de datos y proyecciones será más amplia.

Los informes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) serán de especial utilidad, pero se emplearán otras muchas fuentes académicas de diferente naturaleza con el objetivo de alcanzar una visión completa, nutrida y crítica del fenómeno de las migraciones climáticas. Todas estas fuentes, de especialistas de organizaciones intergubernamentales, organizaciones regionales especializadas, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, informes nacionales, universidades y académicos de prestigio en la materia... serán citadas a nota de pie de página a lo largo del escrito de acuerdo con el formato de citación REDI y expuestas en el apartado final de “bibliografía”.

Por último, toda aquella información relativa a la protección internacional de los migrantes climáticos, que constituye el cuerpo esencial del trabajo, se basará en cuestiones objetivas de la situación actual de la cuestión. Para ello, se extraerá dicha información, tanto de los portales informativos de todos los actores implicados, como del ámbito académico especializado en el análisis de la cuestión.

En última instancia, una vez determinados los hechos y el estado de la cuestión, se expondrán recetas y propuestas de solución con altos grados de subjetividad y opinión. No obstante, en estos supuestos, será explícitamente destacado y diferenciado del cuerpo objetivo o referenciado de la investigación.

CAPÍTULO I

EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO CAUSA DE DESPLAZAMIENTO

1. La crisis climática: situación actual y proyecciones futuras

El origen antropogénico del cambio climático es indudable. Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que es la principal causa, son las mayores de nuestra historia como humanidad y, aún hoy, frente a la evidencia del impacto de dichas emisiones sobre los sistemas humanos y naturales, se encuentran en una tendencia de aumento exponencial.

Los tres GEI más relevantes en cuanto a las modificaciones medioambientales, son el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y el óxido de nitrógeno (NO₂). Así, según los datos expuestos por el IPCC en su último informe de evaluación, si en 1850 había en la atmósfera terrestre alrededor de 280 partes por millón (ppm) de CO₂, en la actualidad ya son 400 ppm. En cuanto al CH₄, en 1850 había 800 partes por cada mil millones (ppmm) en la atmósfera y, actualmente, sus niveles se encuentran en más del doble (1800 ppmm). El NO₂ ha transitado la misma tendencia, pasando de 270 ppmm en 1850 a 330 ppmm en la actualidad.¹ De hecho, no es posible encontrar tales niveles de estos tres GEI en la atmósfera desde hace 800.000 años.

La consecuencia de ello ha sido que en el periodo comprendido entre 1850 y 2014, la temperatura se haya elevado en torno a 0,85°C, el nivel del mar haya aumentado 20 cm de promedio o que haya aumentado la acidificación oceánica en un 26%. Además, el agua helada del planeta se ha reducido y se han observado cambios en los patrones de precipitaciones en ambos hemisferios, junto a modificaciones estructurales de los sistemas hidrológicos, que han afectado negativamente al conjunto de las especies animales.²

El IPCC también ha estudiado la evolución de los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos y ha observado cómo desde 1950, como resultado de la disminución de temperaturas frías extremas y el aumento de las temperaturas cálidas extremas, así como la elevación del nivel del mar o el aumento de las precipitaciones intensas (todos estos procesos con un origen antropogénico demostrado), han conllevado un mayor número de fenómenos extremos, como olas de calor, sequías, inundaciones, huracanes, incendios o marejadas ciclónicas.

Por otro lado, la emisión de GEI no es el único estresor medioambiental de origen antropogénico. Otros impulsores son la deforestación, los cambios en el uso del suelo o la sobreexplotación de recursos vivos y minerales. Todo ello pone en serio peligro el equilibrio medioambiental que requiere nuestro planeta para contar con cierta estabilidad climática. Sin embargo, todos los indicadores de dichas actividades antropogénicas se encuentran en un ascenso vertiginoso, por lo que las modificaciones climáticas se darán a una velocidad aún mayor que las ocurridas desde el periodo preindustrial hasta la actualidad. Véanse las proyecciones futuras estudiadas por el IPCC:

1.1. La temperatura de la atmósfera

Se estima que, en 2100, la temperatura media del planeta habrá aumentado una media de entre 1,8°C (en el mejor de los escenarios) y 4°C (en el peor de ellos), respecto a la temperatura media

¹ IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, 2014, Ginebra, Suiza, p. 3.

² IPCC, op. cit., nota 1, p. 4.

dada al inicio del siglo XX.³ Es decir: en tan solo 100 años, si no se produce un cambio significativo en las prácticas humanas que causan el aumento de las temperaturas, el planeta se enfrenta a un aumento de 4°C, lo que transformará de un modo inimaginable la vida de todas las especies que lo habitamos. Incluso en el mejor de los escenarios, estas transformaciones serán evidentes.

1.2. El océano y el nivel del mar

El impacto más inmediato del aumento de las temperaturas globales es la elevación del nivel del mar. Las estimaciones del IPCC apuntan a que, en el mismo periodo, el nivel del mar crecerá entre 0,35m, en el mejor de los escenarios y 0,82m, en el peor de ellos.⁴ Este fenómeno ocurre, no solo por el derretimiento de las capas de hielo del planeta presentes en ambos polos y en cordilleras; sino también por la expansión que sufre el agua cuando se eleva su temperatura.

Además, el aumento del nivel del mar no es uniforme en todo el planeta. Desde 1993, el nivel del mar está creciendo, de promedio, entre 2,8 y 3,6 mm al año. Sin embargo, en el Pacífico occidental tropical, el mar aumenta 12 mm al año: cuatro veces por encima de la media mundial⁵, lo cual es especialmente grave, dada la vulnerabilidad de las islas de baja altitud a este fenómeno.

Las implicaciones del aumento del nivel del mar son más complejas y de mayor impacto para la vida humana que el mero sumergimiento de tierras habitadas. De hecho, un aumento del nivel del mar de tan solo 0,20m, provocará la salinización de aguas subterráneas esenciales para la vida humana; la erosión y salinización de los suelos, reduciendo o impidiendo su productividad agrícola; además de mayores inundaciones y exposición a eventos meteorológicos extremos, como las marejadas ciclónicas. De hecho, estos impactos producto de la elevación del mar en 0,20m, que se conciben hasta en el mejor de los escenarios del IPCC para 2100, provocarán que territorios enteros; incluso países como Kiribati, se tornen inhabitables.⁶

Los sistemas deltaicos de todo el mundo también son especialmente vulnerables al aumento del nivel del mar. El delta del Nilo, por ejemplo, es uno de los territorios con mayor densidad poblacional del mundo y, además, gran parte de la industria egipcia se encuentra a menos de 1m de altitud sobre el nivel del mar. Así, cuando el nivel del mar se eleve 1 m, 6 millones de egipcios deberán desplazarse, 4.500km² de tierras de cultivo se sumergirán bajo el agua y la capacidad industrial del país quedará destruida.⁷ El caso del delta del Nilo no es anecdótico: unos 340 millones de personas viven en los deltas de los mayores ríos del mundo. De ellos, los habitantes de los grandes ríos del golfo de Bengala, en la India y Bangladesh, son los más vulnerables al aumento del nivel del mar.

Los humedales costeros, de gran valor ecológico y biológico, también se encuentran en retroceso y, a nivel global, podrían llegar a perder un 25% de su superficie en 2050 y un 42% en 2100.⁸

³ IPCC, op. cit., nota 1, p. 11.

⁴ IPCC. *Summary for Policymakers*. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013, p. 23.

⁵ IPCC, op. cit., nota 8, p. 13.

⁶ Howes, E.L., Birchenough, S., Lincoln, S., *Impacts of Climate Change Relevant to the Pacific Islands*. Pacific Marine Climate Change Report Card: Science Review, 2018, pp 1-19.

⁷ Stern, N., *Informe Stern: la economía del cambio climático*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

⁸ Nicholls, R., Lowe, J. (2004). *Benefits of mitigation of climate change for coastal areas*, Global Environmental Change, 2004, 14.

Con todo ello, el aumento del nivel del mar provocará que, en 2050, entre 10 y 25 millones de personas más que en la actualidad sufran graves inundaciones; y, en 2100, este dato se eleve a entre 40 y 140 millones de personas más que hoy en día.⁹

Por supuesto, algunos episodios de inundaciones serán reducidos en el tiempo y los habitantes podrán encontrar medios de adaptación compatibles con la vida (como puede ser el caso de las marejadas ciclónicas esporádicas). Pero también es cierto que gran parte de las poblaciones que sufran estas inundaciones, verán limitadas sus capacidades de subsistencia (según su nivel de vulnerabilidad física, económica, social y política) y deberán recurrir al desplazamiento.

Además del aumento del nivel del mar, el cambio climático afecta de forma multidimensional al bienestar marino y, teniendo en cuenta que alrededor de 680 millones de personas (el 10% de la población humana) vive en zonas costeras bajas¹⁰ y tienen una gran dependencia del bienestar oceánico, todas las perturbaciones en el mismo son de especial interés.

Por otro lado, el océano ha absorbido alrededor del 90% del exceso de calor del sistema climático y, especialmente, desde los años 90, el ritmo de calentamiento oceánico ha crecido de forma exponencial.¹¹ Pero, además del calor, los océanos absorben el CO₂ que expulsa la actividad humana, lo cual tiene una implicación de extrema gravedad: el océano se está acidificando y perdiendo oxígeno en los primeros 1000 metros de profundidad, donde se desarrolla la mayor parte de la vida marina.

Como consecuencia, muchas especies marinas han sufrido cambios en su distribución geográfica y en sus actividades estacionales. Además, se ha reducido la biodiversidad marina y la producción de biomasa de los ecosistemas en todas las latitudes, desde las especies dependientes de los corales, que se encuentran en situación de inevitable desaparición como consecuencia de la acidificación, la reducción de oxígeno y el aumento del nivel del mar; hasta los bancos de peces y otros animales marinos. El IPCC proyecta una reducción exponencial de los ecosistemas marinos y de la biodiversidad en las próximas décadas, especialmente en las latitudes templadas.¹²

El calentamiento oceánico tiene también relación con el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos. Además, la desaparición de barreras naturales ante ellos -como los corales-, sumado al aumento del nivel del mar, supondrá que estos fenómenos sean más cada vez más dañinos.

1.3. La atmósfera y los cambios en los ciclos hidrológicos

El cambio climático provoca cambios en las precipitaciones de forma diversa y diferencial. Es decir, en determinadas regiones, las precipitaciones aumentarán y, en otras, disminuirán. En algunos casos, de hecho, la extrema aridez limitará los medios de subsistencia humanos.

Las estimaciones del AR5 del IPCC confirman que, cuando acabe el siglo, habrán aumentado las precipitaciones, tanto en latitudes altas como en las regiones húmedas de latitudes medias, así como en el océano Pacífico ecuatorial. Pero en las zonas secas de latitudes medias y subtropicales, disminuirán estrepitosamente. Así mismo, los fenómenos de precipitaciones extremas y dañinas se incrementarán cualitativa y cuantitativamente en la superficie terrestre

⁹ Nicholls, R., Lowe, J., *ibídem*, nota 15.

¹⁰ IPCC. Summary for Policymakers. In: *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [H.-O.Pörtner, D.C.Roberts, V.Masson-Delmotte, P., Zhai, M. Tignor, E. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Nicolai, A. Okem, J. Petzold, B. Rama, N.M. Weyer (eds.)]. In press, 2019.

¹¹ IPCC, *op. cit.*, nota 10.

¹² IPCC, *op. cit.*, nota 10.

de latitudes medias y en zonas tropicales húmedas. Además, los monzones se intensificarán y afectarán a espacios más amplios que en la actualidad.¹³

Los impactos del cambio climático sobre los ciclos hidrológicos más relevantes para la vida humana son los derivados de la disminución de las precipitaciones y de los fenómenos de precipitaciones extremas. El primero de ellos desembocará en el aumento de la desertificación y de las tierras áridas. El segundo, en eventos meteorológicos extremos, como huracanes o precipitaciones reiteradas capaces de dañar la superficie del suelo.

Se estima que, ya en 2050, crecerá del 2% al 10% la proporción de tierras mundiales en las que se dará una situación de sequía constante, tornándose totalmente áridas e impidiendo el desarrollo de la vida en ellas.¹⁴ En 2100 la situación será más grave: el 30% del suelo del mundo sufrirá sequía extrema.¹⁵

Según el IPCC, los tres cultivos más importantes para la humanidad (el trigo, el arroz y el maíz) se verán afectados de forma negativa por el cambio climático, sobre todo en latitudes tropicales y templadas. Y, aunque puedan existir también beneficios agrarios marginales en latitudes septentrionales, la producción se verá mermada en la práctica totalidad de los países de baja latitud.¹⁶ La región del planeta más vulnerable ante la disminución de las precipitaciones y el aumento de la aridez es África subsahariana. Particularmente, su agricultura, esencialmente de secano, verá disminuida su productividad fuertemente. Por su parte, el rendimiento de las cosechas de Asia meridional y central decaerá hasta un 30% para 2050, respecto a los niveles de inicio del siglo XXI.¹⁷

Más allá de los impactos de los cambios en los patrones de precipitación; los fenómenos de precipitaciones extremas aumentarán sustancialmente, en número e intensidad. El IPCC estima que los monzones se fortalezcan durante todo el siglo XXI; tanto a nivel espacial, con más zonas afectadas, como a nivel temporal, debido a que se iniciarán antes y cesarán en fechas más tardías de lo habitual. En cuanto a los ciclones, huracanes y tifones, no se estiman variaciones sustanciales en su ocurrencia (cualitativamente), pero sí existen evidencias para afirmar que cada vez serán de mayor envergadura: aumentarán tanto la velocidad media de los vientos ciclónicos como los índices de precipitación. Ello implicará una mayor gravedad de los desastres naturales sobre las poblaciones humanas, sobre todo de aquellas con menos recursos de adaptación.¹⁸

¹³ IPCC, op. cit., nota 1.

¹⁴ Tearfund, *Feeling the Heat: why governments must act to tackle the impact of climate change on global water supplies and avert mass movement of climate change refugees*. London, 2006, p. 6.

¹⁵ Burke, E. et al., *Modelling the recent evolution of global drought and projections for the twenty-first century with the Hadley Centre climate model*. Journal of Hydrometeorology, Vol. 7, 2006.

¹⁶ Porter, J.R., L. Xie, A.J. Challinor, K. Cochrane, S.M. Howden, M.M. Iqbal, D.B. Lobell, and M.I. Travasso. *Food security and food production systems. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014, pp. 485-533.

¹⁷ IPCC. *Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático 2007: "Impactos, adaptación y vulnerabilidad"*, abril de 2007, p. 10.

¹⁸ Christensen, J.H., K. Krishna Kumar, E. Aldrian, S.-I. An, I.F.A. Cavalcanti, M. de Castro, W. Dong, P. Goswami, A. Hall, J.K. Kanyanga, A. Kitoh, J. Kossin, N.-C. Lau, J. Renwick, D.B. Stephenson, S.-P. Xie and T. Zhou. *Climate Phenomena and their Relevance for Future Regional Climate Change. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.

1.4. El suelo y la reducción de la biodiversidad y los ecosistemas

Como se ha visto, las particularidades del suelo terrestre están íntimamente relacionadas con los ciclos hidrológicos. Por ello, cualquier cambio en los patrones habituales de las precipitaciones, afecta de forma inmediata al suelo y, con ello, a la biodiversidad, los ecosistemas y el bienestar humano. Un impacto negativo de los patrones de precipitaciones sobre el suelo, por tanto, iniciará un efecto dominó que acabará repercutiendo sobre la salud, los medios de vida, la seguridad alimentaria, el suministro de agua, la seguridad humana y el nivel de desarrollo de las poblaciones en su conjunto.

La tierra constituye la base principal de los medios de vida y el bienestar de los seres humanos, incluido el suministro de alimentos, agua dulce y otros múltiples servicios de los ecosistemas, así como la biodiversidad. Sin embargo, el aumento de la temperatura global en superficie está afectando negativamente a todos los ecosistemas terrestres, además de contribuir a la desertificación, la escasez de agua dulce y la degradación del suelo, producto de la erosión, la pérdida de vegetación, los incendios o el deshielo del permafrost.

El IPCC estima que Asia y África sean los dos continentes más afectados por la desertificación en los próximos años. Por su parte, América del Norte, América del Sur, el Mediterráneo, el sur de África y Asia central se verán afectados por cada vez más incendios y la degradación medioambiental consecuente. Los trópicos y territorios subtropicales serán los que más sufran la disminución del rendimiento de los cultivos. En cuanto a la degradación del suelo, esta será especialmente relevante en las zonas más propensas a la recepción de ciclones, como consecuencia de la mayor intensidad de estos y el aumento del nivel del mar, lo cual pondrá en jaque las vidas y los medios de subsistencia en estas zonas.¹⁹

Por otro lado, si bien es cierto que hay muchos factores implicados (el ser humano en el centro de todos ellos), el cambio climático es uno de los principales impulsores de la pérdida de biodiversidad del planeta. E, inmersos en una relación bidireccional, la pérdida de biodiversidad aumenta la velocidad del cambio climático.

Actualmente nos encontramos en un periodo de gran extinción de especies, que se estima que aumente como consecuencia del cambio climático, sobre todo las que ya se encuentran en riesgo por su escasa población, por la reducción de sus hábitats o por su poca flexibilidad a cambios medioambientales, como aquellas cuyo hábitat son arrecifes, manglares, humedales, pastizales o ecosistemas de alta montaña. En el lado opuesto se encuentran las especies extremadamente flexibles al medio, como malezas, especies invasoras o determinados virus y bacterias, que se verán beneficiadas.

En definitiva, se estima que el cambio climático repercuta sobre el equilibrio de todos los elementos que conforman nuestro planeta: la atmósfera, los océanos, el ciclo hidrológico, el suelo y la biodiversidad. Y, con ello, sobre el ser humano en su conjunto, pero de forma distinta.

Se debe atender a la vulnerabilidad diferencial de las distintas poblaciones del mundo, para evaluar con precisión el alcance de los daños que provocará el cambio climático.

2. Vulnerabilidad y cambio climático

El modo en que los impactos del cambio climático afectan a las poblaciones humanas estará determinado, además, por impulsores no relacionados con el clima. Así, la vulnerabilidad de una comunidad dependerá, no solo de su exposición a condiciones climáticas adversas, sino

¹⁹ IPCC, *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. Summary for Policymakers. In press, 2019.

también de su capacidad de adaptación a las mismas. Por ejemplo, un fenómeno meteorológico extremo solo se convertirá en un desastre natural si impacta contra una población vulnerable a sus efectos.

Los impulsores no vinculados al clima que determinan la vulnerabilidad diferencial de las poblaciones al cambio climático son múltiples; tanto económicos como políticos, sociales y culturales. Y, si bien la vulnerabilidad ha sido tradicionalmente entendida desde el enfoque de las “consecuencias residuales”, es decir, como el resultado final o impacto neto del cambio climático (el coste monetario, la mortalidad humana, el daño al ecosistema...) en una población determinada²⁰; la interpretación más adecuada entiende la vulnerabilidad al cambio climático como un punto de partida y no de resultado.

La vulnerabilidad contextual al cambio climático, pues, está determinada por el nivel de incapacidad actual para hacer frente a las presiones o cambios externos vinculados a las condiciones climáticas cambiantes, presentes o futuras. Por ello, es una característica de los sistemas ecológicos, pero también de los sistemas sociales, vinculada a la capacidad de una población de adaptarse a dichos cambios. Así, esta capacidad dependerá de la interconexión entre factores sociales, políticos, económicos y culturales.²¹

Un ejemplo muy evidente de cómo afecta la vulnerabilidad contextual a la capacidad de destrucción de un fenómeno natural extremo se dio entre los años 1991 y 1992. En 1991, el ciclón tropical Gorky, con vientos de hasta 260km por hora y mareas ciclónicas de 6 metros, impactó en el sudeste de Bangladesh. Gorky acabó con la vida de 138.000 personas y destruyó los hogares de 10 millones de bangladesíes. En 1992, el huracán Andrew impactó en Estados Unidos, con vientos de hasta 280km por hora y mareas ciclónicas de 5,5 metros, provocó “tan solo” 65 muertes, aunque causó más de 40.000 millones de US\$ en daños materiales.²²

La vulnerabilidad diferencial al cambio climático es la causa de que el Sur global se encuentre más amenazado por los impactos climáticos y que se dé la común paradoja de que los Estados que menos han contribuido en la emisión de GEI, sean los más expuestos a los impactos del cambio climático. Así, altos niveles de vulnerabilidad contextual implican la necesidad de individuos y poblaciones en su conjunto de recurrir a modelos de adaptación más drásticos, como el desplazamiento o las migraciones internacionales.

3. La adaptación al cambio climático

La mitigación y la adaptación son estrategias complementarias, destinadas a reducir y administrar el cambio climático. La mitigación, por un lado, consiste en llevar a cabo las modificaciones necesarias para reducir las emisiones de GEI e incrementar y proteger los sumideros naturales de estos gases, con el objetivo de limitar las perturbaciones climáticas antropogénicas. Por otro lado, la adaptación es el proceso de acomodación o ajuste al nuevo clima presente o proyectado a futuro y a sus efectos, con el fin de evitar los daños que pueda provocar, así como reducir la vulnerabilidad ante ellos o, incluso, aprovechar sus oportunidades beneficiosas.²³

²⁰ Kelly, P. M. and Adger, W. N. *Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation*. Climatic Change 47, 2000.

²¹ O'Brien, K., Eriksen, S., Schjolden, A., Nygaard, L., *What's in a word? Conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Center for International Climate and Environmental Research: CICERO Working Paper 2004:04. Oslo, Norway.

²² Brown, O., *Migración y cambio climático. Serie de estudios de la OIM sobre la migración n° 31*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra 2008.

²³ IPCC, op. cit., nota 1.

La adaptación y mitigación son indisociables como estrategia política frente al cambio climático. Sin embargo, a continuación, se prestará particular atención al ámbito de la adaptación, por motivos esencialmente metodológicos, puesto que el objeto de estudio, la migración climática, es una estrategia concreta de adaptación al cambio climático.

Las estrategias de adaptación son muy diversas y pueden adoptar distintos enfoques dependiendo del contexto de vulnerabilidad, la gestión del riesgo ante desastres o la planificación proactiva de la adaptación. Así, los ámbitos en los que se actúa para favorecer la adaptación frente al cambio climático son el desarrollo social, de los activos ecológicos y de la infraestructura; la optimización tecnológica; la adecuación y reordenación de los recursos naturales disponibles; los cambios institucionales y de conducta social; la diversificación económica para la reducción de riesgos financieros; o el desarrollo de sistemas de alerta temprana y planificación dinámica.²⁴

Por supuesto, las herramientas de adaptación dependerán de las capacidades materiales de cada población, así como de sus características políticas, sociales, económicas y culturales. Además, en ciertas ocasiones, el coste de las estrategias de adaptación, en relación con los posibles beneficios obtenidos a través de ellas, es tan alto, que puede llegar a ser inasumible por las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad climática y contextual.

Cuando la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, tanto a nivel físico como en términos contextuales, se torna incompatible con la vida, sea en situaciones de desastre natural o como consecuencia de impulsores climáticos de evolución lenta, la migración es el único modelo de adaptación posible. Sin embargo, no existe un régimen adecuado de protección internacional de los migrantes climáticos y, para avanzar en tal materia, se torna necesaria una aproximación más profunda al fenómeno de las migraciones climáticas.

El estudio de las migraciones climáticas ha llevado a concluir que los impactos del cambio climático, en especial los relacionados con la escasez de agua y las condiciones climáticas adversas, provocarán que se vuelva extremadamente difícil la habitabilidad de ciertas regiones del planeta. Estos impactos, en última instancia, provocarán la destrucción de los medios de vida y de sustento, del suelo y la agricultura, del empleo y la infraestructura. Además, la ciencia política advierte que, junto a la escasez de recursos, se incrementarán los conflictos y la violencia. Así, de forma directa o indirecta, se incrementarán exponencialmente las migraciones climáticas como último recurso de adaptación.

²⁴ IPCC, op. cit., nota 1.

CAPÍTULO II

LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS

1. Modelos migratorios vinculados al cambio climático

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), define los tres impactos esenciales del cambio climático que impulsarán los desplazamientos humanos: el incremento de eventos climáticos extremos (sobre todo lluvias fuertes y sus resultantes inundaciones repentinas o desborde de ríos en regiones tropicales); los efectos del calentamiento global, que afectarán a la producción agrícola y degradarán el ecosistema; y el aumento del nivel del mar, que destruirá permanentemente grandes zonas costeras bajas e islas de baja altitud. Cada uno de estos tres grupos de impactos del cambio climático afectarán a la movilidad humana de forma diversa, generando diferentes patrones migratorios que conviene distinguir.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la “migración climática” es:

Movimiento de una persona o grupos de personas que, predominantemente por razones de cambio súbito o progresivo del medio ambiente debido al cambio climático, se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, o deciden hacerlo, ya sea de manera temporal o permanente, dentro de un Estado o a través de una frontera internacional.²⁵

Se hará referencia al concepto de migración climática como una subcategoría de las migraciones ambientales, en la que la modificación ambiental es consecuencia directa del cambio climático. A pesar de ser un concepto sin un valor jurídico concreto, ha sido empleado y aceptado en Conferencias internacionales, como la COP de 2010 de Cancún.

1.1. La migración como respuesta a desastres repentinos

En 2016, 24,2 millones de personas en el mundo se desplazaron como consecuencia de un evento climatológico extremo. Un año después, fueron 18,8 millones los desplazados. Estos datos exorbitados no son coincidencias estadísticas, ya que, desde 2008, un promedio de 22,5 millones de personas se ha desplazado como consecuencia de un desastre natural repentino, bien fuesen fuertes tormentas, ciclones o graves inundaciones, entre otros.²⁶

Los eventos climatológicos extremos pueden ser predichos con un margen muy escaso de tiempo y sus impactos sobre las poblaciones humanas se concentran en tan solo unas horas o días. Por ello, dependiendo de su intensidad y del nivel de resiliencia o vulnerabilidad que tengan los grupos humanos afectados, pueden generar situaciones de emergencia o crisis humanitarias, que impliquen desplazamientos.

El modelo migratorio asociado a un desastre repentino se caracteriza por ser:

- a) *Forzoso*, la única alternativa de supervivencia.
- b) *Cercano*, habitualmente dentro de las fronteras del país, aunque no siempre.
- c) *Temporal*, existe la posibilidad y la voluntad de retorno tras la recuperación y reconstrucción.
- d) *No planificado*, debido a la imprevisibilidad e inmediatez del desastre natural.

²⁵ International Organization for Migration, *Glossary on Migration*. International Migration Law n° 34, Geneva, Switzerland, 2019, p. 31.

²⁶ IDMC, *Global Report on Internal Displacement*. Centro de monitoreo de Desplazamiento Interno. Ginebra: IDMC, 2018.

e) *Situación de emergencia*, que requiere asistencia o ayuda humanitaria.

No obstante, el cambio climático está provocando que, en algunas regiones, los eventos climatológicos extremos se estén incrementando cuantitativamente, pero, sobre todo, cualitativamente. Por ello, si una población con altas tasas de vulnerabilidad, o escasos niveles de resiliencia o capacidad de adaptación, está periódicamente expuesta a fenómenos climáticos de evolución rápida, el modelo migratorio presentado variará. Los desplazamientos podrán tornarse cíclicos, más duraderos o, incluso, permanentes.²⁷ Ocurrirá lo mismo si estos impactos se combinan con otros procesos graduales o de evolución lenta.

1.2. La migración como respuesta a fenómenos climáticos de evolución lenta

En segundo lugar, se encuentran las migraciones climáticas vinculadas a desastres de evolución lenta, como la desertificación o el aumento del nivel del mar. Estos impactos repercuten sobre los medios de vida y subsistencia de las poblaciones afectadas, como se ha descrito en el primer capítulo. Y, en los casos más extremos, la degradación medioambiental puede tornar inhabitables determinados territorios en el medio o largo plazo y ello puede forzar movimientos migratorios, planteados como el último recurso de adaptación.

Los fenómenos climáticos de evolución lenta vinculados al cambio climático son graduales, por lo que los modelos migratorios asociados pueden atravesar diferentes etapas; desde un escenario temprano en el que se pueden producir migraciones temporales o cíclicas, como ocurre en el caso de la migración estacional vinculada a la desertificación; hasta un escenario final, en el que se produzcan migraciones permanentes y, en ocasiones, transfronterizas. Así, el modelo migratorio asociado a estos impactos estará caracterizado por ser:

- a) *Una decisión, en ocasiones forzada*, imbricada en una lógica causal multidimensional, compuesta por impulsores que fuerzan el desplazamiento, como puede ser la propia inhabitabilidad material del territorio, pero con un cierto grado de voluntariedad. La decisión de migrar será tomada cuando los costes de hacerlo sean más bajos que los de permanecer.
- b) *Lejano o transfronterizo*. Si bien se priorizará el desplazamiento interno, los migrantes deberán reubicarse en un lugar que posea las condiciones físicas y materiales con las que ya no cuenta el territorio de origen. Por lo tanto, gran parte de estas las migraciones climáticas serán internacionales.
- c) *Definitivo*, puesto que no existirán incentivos de retorno y, en ocasiones, no será posible.
- d) *Planificado*, como consecuencia de la gradualidad de los impactos del cambio climático de evolución lenta. Los migrantes dispondrán de un margen amplio de tiempo para planificar su desplazamiento, siempre que sus condiciones materiales lo permitan.
- e) *No se dan en contextos de emergencia o crisis humanitaria*, por lo que los modelos de protección internacional existentes para los desplazamientos por desastres repentinos, no se aplicarán. Se requiere entonces un modelo de protección nacional, como las reubicaciones comunitarias permanentes; o internacional, que aún no existe *per se*.

Además, las migraciones climáticas producto de impactos del cambio climático de evolución lenta estarán condicionadas por múltiples factores, climáticos y contextuales. Por ejemplo, Asia Meridional es muy vulnerable a estos impactos y ello ya provoca que los hábitos de migración estacional estén siendo ineficaces para lograr el bienestar material de los migrantes. Por otro lado, en el Sahel, los conflictos y la escasez de recursos son dos fenómenos que se están

²⁷ ACNUDH. *Los efectos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los migrantes transfronterizos*. Platform on disaster displacement. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 2018.

retroalimentando y generando patrones migratorios nuevos. Así mismo, en América Central, los impactos de evolución lenta se están interrelacionando con otros impulsores de migraciones internacionales, como las privaciones socioeconómicas, la violencia y los desastres naturales. Es un claro ejemplo en que los impactos de evolución lenta del cambio climático están actuando como un “multiplicador de amenazas” preexistentes. Así, actúan como un impulsor desencadenante de la migración.²⁸

Sin embargo, el caso de mayor relevancia es el de los Estados insulares de baja altitud “en hundimiento”, que se encuentran localizados alrededor de todo el mundo, aunque, esencialmente, en la región del Pacífico. La desaparición de Estados como Kiribati, Tuvalu o islas Marshall, representa un nuevo desafío para la comunidad internacional. Probablemente, el mayor que el cambio climático nos ofrezca en nuestros tiempos.

1.3. La migración como búsqueda de refugio

Maldivas, Kiribati, Tuvalu o islas Marshall son Estados insulares de baja altitud, formados predominantemente por atolones, cuya altitud media son 2 metros sobre el nivel del mar. Y se están hundiendo. La apatridia se ha convertido en una realidad inminente y su causa es el cambio climático.

En 2050, dentro de tan solo 30 años, entre 665.000 y 1.700.000 habitantes de las islas del Pacífico se habrán visto forzadas a migrar a otro país.²⁹ En el Estado de Kiribati, por ejemplo, se estima que, en 2050, los atolones que forman uno de sus tres archipiélagos, el archipiélago de Line, comiencen a ser inhabitables, culminando la extinción en 2100. Lo mismo ocurrirá con el archipiélago Gilbert, donde se encuentra su capital, Tarawa, que en 2070 será un lugar inhóspito incompatible con la vida humana. La misma suerte correrá el último de sus archipiélagos, Phoenix.³⁰ Así, la población de Kiribati formará parte del primer grupo de migrantes transfronterizos permanentes del cambio climático, cuestión que afectará a 2 millones de habitantes de las islas del Pacífico en 2100.³¹

Así, el modelo migratorio asociados a la búsqueda de refugio como consecuencia de los impactos del cambio climático se caracterizará por ser:

- a) *Forzoso*, por ser la única alternativa de adaptación al cambio climático.
- b) *Transfronterizo*. Si bien actualmente los desplazamientos están siendo internos, bajo la atracción de la menor vulnerabilidad contextual de las capitales; en última instancia serán transfronterizos, por la propia desaparición del territorio habitable del Estado de origen.
- c) *Definitivo*, por la imposibilidad de retorno al Estado de origen.
- d) *Planificado*. Las reubicaciones comunitarias internacionales requerirán el desarrollo de un modelo de protección internacional de los migrantes climáticos. De lo contrario, la migración de la población de los Estados en hundimiento será irregular y problemática, pero será: no existirá la posibilidad de permanecer.
- e) *Un desafío para la comunidad internacional*. No existen precedentes históricos de la desaparición del territorio completo de un Estado y, con ello, de la propia figura del

²⁸ ACNUDH, op. cit., nota 27.

²⁹ Tomkiw, L., *Kiribati Climate Change Relocation Refugee Crisis? Sinking Low-Lying Island Nations In Pacific*, Indian Oceans Seeking Solutions Before It's Too Late. International Business Times, 2015.

³⁰ Nunn, P., *Climate change and Pacific Island countries*. Asia-Pacific Human Development Report Background Papers Series 2012/07, pp. 1-89.

³¹ Nicholls, R.J., Marinova, N., Lowe, J.A., Brown, S., Vellinga, P., de Gusmão, D., Hinkel, J. and Tol R.S.J., *Sea-level rise and its possible impacts given a 'beyond 4°C world' in the twenty-first century*. Philosophical Transactions of the Royal Society of London A 369, 161181, 2011.

Estado. Bajo Derecho Internacional Consuetudinario, un Estado es considerado como tal, cuando posee un territorio definido, una población permanente, un gobierno, y la capacidad de ejercer relaciones internacionales. Así, la desaparición del territorio habitable de un Estado en su totalidad, y, con ello, de la población permanente, el Estado dejará de existir, y sus habitantes serán apátridas de jure, si no cuentan con otra nacionalidad.

- f) *Una vulneración de todos los Derechos humanos de las poblaciones afectadas*, desde el derecho a la nacionalidad, hasta todos los derechos que están supeditados al reconocimiento de un individuo como ciudadano de un país concreto.³²

Así, frente a los tres modelos de migración climática presentados, la movilidad humana se presentará en cuatro categorías de migrante, que estarán enmarcadas en diferentes modelos de protección nacional, regional o internacional.

2. Categorías de la movilidad humana en el contexto del cambio climático

En términos de categorías de movilidad humana, el cambio climático producirá desplazados internos, migrantes climáticos transfronterizos, apátridas y “población atrapada” y, cada categoría, tendrá adscrita una serie de implicaciones.

Actualmente, la gran mayoría de desplazamientos que tienen como causa los impactos del cambio climático se dan *dentro de las fronteras* de los Estados donde se producen. Esta categoría se encuentra relacionada fundamentalmente con el modelo migratorio descrito ante los desastres naturales repentinos. Así, según la OIM, un “desplazamiento por desastre”; se refiere al “movimiento de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual como consecuencia de un desastre o para evitar el impacto de un peligro natural inmediato y previsible”.³³ Sin embargo, también se produce frente a los impactos climáticos de evolución lenta localizados, que no afectan a la totalidad de un país.

Los *migrantes climáticos transfronterizos* son aquellos que, debido a cualquiera de los impactos descritos, así como a otros impulsores no climáticos, deciden atravesar una o más fronteras como modelo de adaptación. Aunque se prevé que el cambio climático pueda ser la causa directa de grandes flujos migratorios transfronterizos en el futuro más inmediato, bien es cierto que, en la actualidad, existe una gran dificultad para estudiar la magnitud de esta categoría en términos absolutos, por la falta de consenso académico y político al respecto, así como por la complejidad para establecer una relación de causalidad única entre estos dos fenómenos. Ambas limitaciones serán estudiadas en un próximo apartado.

La *apatridia* es la categoría que más comprometerá los derechos humanos de los migrantes. La posible desaparición del Estado de origen, sin un modelo de protección internacional capaz de garantizar a las comunidades migrantes una adaptación y un nuevo hogar adecuados, provocará la pérdida de los derechos humanos fundamentales que otorga la condición de ciudadano.

Por último, la categoría de “*población atrapada*” está compuesta por todas aquellas personas que no pueden migrar, ni de forma interna ni a través de las fronteras, por la falta de medios económicos u otros factores.³⁴ Las poblaciones con mayores tasas de vulnerabilidad contextual, ubicadas en los Estados con menos medios materiales para llevar a cabo planes nacionales de adaptación al cambio climático, serán quienes compongan esta nueva categoría.

³² Alexander, H. y Simon, J., *Sinking Into Statelessness. Tilburg Law Review*, 19(1-2), 2014, pp. 20-25.

³³ International Organization for Migration, op. cit., nota 2, p. 51.

³⁴ Black, R., Arnell, N. W., Adger, W. N., Thomas, D. y Geddes, T., Migration, environmental change, and the ‘challenges of governance’. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30, 2012, pp. 951 – 967.

En 2050, 200 millones de personas se habrán desplazado nacional e internacionalmente como consecuencia del cambio climático.³⁵ Es decir, una de cada 45 personas en el mundo se encontrará en alguna de las cuatro categorías descritas anteriormente. Y, si bien la categoría de los desplazados internos como consecuencia de un fenómeno climático de evolución rápida cuenta con modelos de protección internacional ampliamente desarrollados, bajo la sombrilla de la respuesta humanitaria internacional y los planes nacionales de respuesta ante desastres, las demás categorías están absolutamente desprotegidas en la actualidad.

Una de las causas de dicha desprotección es la falta de consenso internacional en torno a la problemática de las migraciones climáticas, lo cual supone un freno al desarrollo de herramientas de protección internacionales. Veamos, pues, las diferentes concepciones académicas y políticas actuales en relación con las migraciones climáticas.

3. Las concepciones subjetivas de las migraciones climáticas

Actualmente existe un fuerte debate entre los representantes de los Estados nación, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los académicos, no solo en torno al fenómeno de las migraciones climáticas, sino alrededor de la propia intensidad que tendrán los impactos del cambio climático en su conjunto. Así, la complejidad para establecer proyecciones futuras precisas y relaciones de causalidad sobre esta problemática, dificulta alcanzar un consenso sobre las respuestas políticas que requiere la comunidad internacional a la hora de hacer frente a las migraciones climáticas. El IPCC se ha referido a la difícil gobernanza global de la adaptación al cambio climático en los siguientes términos:

Responder a los riesgos relacionados al cambio climático implica tomar decisiones en un mundo cambiante, con una continuada incertidumbre en cuanto a la severidad y el ritmo de los impactos del cambio climático, y con límites sobre la efectividad de la adaptación.³⁶

En el propio ámbito académico hay una ruptura entre los considerados *maximalistas* y los definidos como *minimalistas*. Los primeros alegan que un impacto indudable del cambio climático, serán las migraciones asociadas a este. Los segundos, aseguran que las migraciones estarán vinculadas al cambio climático de forma indirecta y responderán a una lógica multidimensional. De este modo, la concepción minimalista aboga por mantener el statu quo de la gobernanza en materia de migraciones, puesto que ya existe una cooperación internacional en este ámbito, más o menos efectiva. Sin embargo, desde la visión maximalista, es necesario crear una nueva línea de cooperación internacional y respuesta frente a este fenómeno, que crecerá de forma exponencial.³⁷

Así, desde el ámbito político, aquellos actores gubernamentales y no gubernamentales que están prestando atención a las migraciones climáticas desde la perspectiva maximalista, visualizan las interacciones entre el cambio climático y las migraciones desde tres lógicas diferentes.

3.1. Las migraciones climáticas como una cuestión de seguridad

Desde esta perspectiva, se considera que el cambio climático es un potenciador o multiplicador de las amenazas a la seguridad nacional o regional clásicas, como la escasez de recursos. Así, los migrantes climáticos son vistos, de forma explícita o implícita, como un peligro a la seguridad de las zonas de destino, por lo que las consecuencias normativas directas de este fenómeno deberán materializarse, en primer lugar, en un adecuado control fronterizo en los

³⁵ Myers, N., *Environmental refugees: An emergent security issue*. 13º Foro Económico, Praga, mayo de 2005.

³⁶ IPCC, op. cit., nota 1, p. 9.

³⁷ Arenilla, S. L., Rada, C. H., *Cambio climático y migración forzada*. Migraciones internacionales, Vol. 11, Art 6. El Colegio de la Frontera Norte, Bogotá, 2020.

Estados receptores. Solo de este modo se podrán aliviar los riesgos a la seguridad en materia social, económica y cultural.³⁸

Esta perspectiva está enfocada en las consecuencias últimas que podría tener un flujo migratorio intenso sobre los Estados de destino, y no en la protección de los propios migrantes climáticos. Además, desde esta lógica, se priorizarán las políticas reactivas en destino, en vez de medidas proactivas para aliviar el daño en origen. No obstante, el IPCC también ha recurrido a esta lógica en el capítulo sobre la seguridad humana y la migración del AR5, con el fin de advertir sobre los conflictos y crisis internacionales que pueden derivar de la inacción global frente al cambio climático.

3.2. Las migraciones climáticas como una cuestión de protección

La perspectiva de protección se basa en una lógica fundamentada en los Derechos humanos. Desde ella, el foco de actuación son los migrantes climáticos y se presta especial atención a los factores que pueden determinar la vulnerabilidad de estos, para actuar frente a ellos y poder garantizar derechos fundamentales como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, la alimentación o a la nacionalidad, que pueden degradarse durante la migración climática.

Este planteamiento sitúa las necesidades de los migrantes en el centro del problema y se encuentra en la lógica de plataformas globales como la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres; en pactos internacionales, como el Pacto Mundial sobre los Refugiados; o en agendas internacionales, como la Agenda de Protección Nansen.³⁹

3.3. Las migraciones climáticas como una forma de adaptación y gestión del riesgo climático

Esta lógica responde a las críticas que han recibido las dos anteriores, que aluden a la falta de atención que ambas prestan al poder de acción de los migrantes, así como a las oportunidades positivas que pueden generar estos flujos migratorios. Así, la perspectiva de la migración climática como una forma de adaptación y gestión de riesgos, visualiza a los migrantes como agentes activos dotados de poder de acción y transformación, con herramientas propias de adaptación en origen, pero también con la capacidad de contribuir con las comunidades de origen a través de remesas y conocimientos que posibiliten una adaptación capaz de reducir la vulnerabilidad de partida.

Esta lógica se encuentra detrás del último Pacto Mundial para la Migración o de la acción del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos de la CMNUCC⁴⁰, y trata de generar políticas regionales e internacionales que aprovechen los efectos positivos de las migraciones climáticas para las comunidades de origen, las de destino, y los propios migrantes, en términos de desarrollo, adaptación y resiliencia.

Las tres lógicas expuestas poseen una gran capacidad de cambio, actuando como motores de proyectos, políticas, cooperación, diálogo y, en última instancia, gobernanza. Las tres perspectivas plantean una misma realidad desde lógicas diversas capaces de adaptarse a cualquier proyecto político, desde proyectos nacionalistas, hasta proyectos de seguridad humana o de protección de los Derechos humanos. La combinación de todos ellos podrá dar

³⁸ Oakes, R., Banerjee, S., Warner, K., *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020 (Capítulo 9: Movilidad humana y adaptación al cambio ambiental)*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, ISSN 1020-9026, pp. 173 – 293.

³⁹ Oakes, R., Banerjee, S., Warner, K., op. cit., nota 38, pp. 273 – 278.

⁴⁰ Oakes, R., Banerjee, S., Warner, K., op. cit., nota 38, p. 274.

respuesta, no solo a las migraciones climáticas en sí mismas, sino a las consecuencias y las implicaciones que estas tendrán a nivel mundial. Y eso se tratará de hacer en este escrito.

Así, es necesario, hacer una breve referencia a los impactos de las migraciones climáticas, con el objetivo de prever escenarios futuros y así desarrollar las herramientas de protección internacional más adecuadas frente a ellos.

4. Implicaciones de las migraciones climáticas

Como consecuencia de las migraciones climáticas, se puede producir una alteración del ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, tanto individuales, como colectivos. Estas migraciones también tienen el potencial de modificar las condiciones de vida generales tanto de los grupos migrantes, como de las sociedades receptoras, teniendo implicaciones diversas en ámbitos sociales, políticos y económicos. Pero, además, existe el riesgo de que se produzcan alteraciones sistémicas generales de la propia comunidad internacional, como la desaparición de Estados por la inexistencia de un territorio habitable.

4.1. Implicaciones individuales

Los derechos humanos y las migraciones climáticas están correlacionados, en tanto que la degradación de los derechos humanos fundamentales de los migrantes es tanto una causa, como una consecuencia del propio acto de la migración.

Así, la degradación de los derechos humanos como causa de la migración, subyace en las consecuencias de los impactos del cambio climático sobre el disfrute de estos. Los fenómenos climáticos de evolución lenta limitan los recursos y el acceso a las necesidades humanas básicas, desembocando, en las circunstancias más extremas, en la amenaza del derecho a la vida. Un derecho que solo podrá ser disfrutado mediante la migración, pero que podrá ser violado si esta migración, estando prohibida o limitada, se torna irregular.

Por otro lado, los impactos de evolución lenta del cambio climático inciden en otros derechos, como la nutrición o el acceso al agua. En el primer caso, como consecuencia de la perturbación de las fuentes de alimentación o la pérdida de los medios de subsistencia como resultado de la salinización o la desertificación; en el segundo caso, por la degradación de las fuentes de agua dulce, como consecuencia de la salinización, las sequías o las inundaciones.⁴¹ Actualmente, la mitad de los 854 millones de personas que pasan hambre en el mundo viven en tierras degradadas, y el cambio climático está aumentando cualitativa y cuantitativamente esta degradación.⁴² Así mismo, el cambio climático duplicará el número de personas que no disponen de un suministro adecuado de agua dulce, que actualmente supera los 1000 millones de personas.⁴³

El cambio climático también tiene consecuencias sobre el derecho a la salud, de modo indirecto, al degradarse la alimentación, el acceso al agua, al aire limpio o con la pérdida de la vivienda; y, de modo directo, con el aumento de los brotes de enfermedades transmisibles.

Así, la inseguridad alimentaria, la falta de acceso a agua potable, la degradación de la salud física y mental o la pérdida de los hogares y medios de subsistencia, siendo consecuencia del cambio climático, son la causa esencial de las migraciones. Del mismo modo, las migraciones climáticas, causan la degradación de estos derechos humanos fundamentales. Por ejemplo, los migrantes se enfrentan a riesgos sanitarios, derivados de la limitación de acceso a centros de

⁴¹ ACNUDH, op. cit., nota 27, pp. 21 – 25.

⁴² CDH, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/7/5, párrafo 51, 2008.

⁴³ CDH, *Analytical study on the relationship between climate change and the human right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. A/HRC/32/23, párrafo 9, 2016.

salud, bienes y servicios, la falta de recursos, la pérdida de redes o la dificultad de acceso a alimentos adecuados.⁴⁴

Se ha de tener en cuenta que todos los derechos humanos se encuentran en una relación simbiótica y que la destrucción de uno conlleva la degradación de todos los demás. Por ejemplo, en los casos más extremos, en los que existan flujos de migración transfronteriza forzados por los impactos del cambio climático, sin el previo acuerdo de protección internacional que requiere este fenómeno, los migrantes podrán perder derechos fundamentales como el propio derecho a la nacionalidad y, con ello, todos los derechos que se satisfacen gracias a la figura del Estado.

El único modo de eliminar la correlación entre la migración climática y la degradación de los derechos humanos es establecer mecanismos de protección internacionales, capaces de garantizar estos derechos a todas las personas que deban migrar como consecuencia del cambio climático.

4.2. Implicaciones colectivas

El derecho colectivo a la libre determinación, que establece que todas las personas tienen el derecho a “determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural”⁴⁵ se está erosionando como consecuencia de los impactos del cambio climático, y las migraciones asociadas a este.

La pérdida de territorios tradicionales como consecuencia del aumento del nivel del mar, la erosión costera producto de las marejadas ciclónicas o la degradación de los medios de subsistencia necesarios para habitar el territorio, suponen un riesgo para la identidad de los grupos humanos. Esta identidad cultural está asociada a unas circunstancias contextuales determinadas que permiten la cohesión grupal. Sin embargo, los desplazamientos más allá del territorio tradicional del grupo ponen en riesgo la supervivencia cultural del mismo, especialmente si se trata de reubicaciones comunitarias transfronterizas.⁴⁶

Cuando un pueblo pierde las tierras, se desencadena una fractura de otros muchos derechos fundamentales, como el derecho a participar en la vida pública o cultural, algo esencial para la conservación de los elementos culturales distintivos del grupo, como el idioma, las prácticas y tradiciones; sobre todo en el caso de que se trate de una minoría o un pueblo indígena.

Por otro lado, los procesos de aculturación y desintegración grupal son más pronunciados cuando, bajo la inexistencia de un marco de adaptación comunal frente a los irreversibles impactos de evolución lenta del cambio climático, se producen migraciones individuales transfronterizas graduales y, en gran parte de los casos, irregulares. Ello diluye la capacidad de generar redes transnacionales de cohesión grupal a través de las fronteras. Esta circunstancia hace especialmente importante el desarrollo de planes integrales de reubicación comunitaria, basados en los derechos a la participación, a la adopción de decisiones y al acceso a la información de los futuros migrantes.

Bajo la inexistencia de un marco de protección internacional de los migrantes climáticos, integral y basado en la participación de los grupos afectados por el cambio climático, los

⁴⁴ ACNUDH, op. cit., nota 27, pp. 13 – 25.

⁴⁵ ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993, no. 14531, 1966, p. 3.

⁴⁶ Bronen, R., *Climate-induced community relocations: creating an adaptive governance framework based in human rights doctrine*. Review of Law and Social Change, 2010, 357, 398.

migrantes están abocados a la aculturación, la pérdida de derechos colectivos y a la marginalidad en las sociedades receptoras, en caso de que la migración sea irregular.

Además, sin un acuerdo internacional vinculante que aúne los principios de pactos como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018⁴⁷ con otros (actualmente inexistentes) de protección internacional de los migrantes climáticos; los flujos migratorios, especialmente en las regiones con mayor vulnerabilidad, supondrán un riesgo a la paz y seguridad internacionales, en tanto que inducirán nuevos conflictos en los Estados de destino, bien de carácter político, o bien por la posesión de recursos como la tierra.

4.3. Implicaciones sistémicas

Según la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de Montevideo de 1933, un Estado, para ser considerado como tal, ha de contar con una población permanente, un territorio determinado, un gobierno y la capacidad de entablar relaciones con otros Estados. Por ello, según el Derecho internacional, una entidad no puede considerarse bajo la categoría de Estado, si no cuenta con un territorio determinado.⁴⁸ Más aún, teniendo en cuenta que, sin un territorio habitable no se podrá contar con una población permanente ni, por tanto, con un gobierno que ejerza el poder sobre esta.

En el caso de los “Estados insulares en hundimiento”, como Kiribati, Maldivas, islas Marshall o Tuvalu, entre otros, que no cuentan con un tercer Estado con la voluntad de llevar a cabo una sucesión por incorporación, nos encontramos ante un hecho sin precedentes para el sistema y el ordenamiento jurídico internacional tal y como lo conocemos. Puesto que, si bien el sistema internacional se ha enfrentado a diferentes modelos de desaparición de un Estado (por absorción, fusión o sucesión), nunca se ha dado el hecho de que la causa sea la pérdida del territorio completo de un Estado y la migración de la población en su totalidad.⁴⁹

Cuando los Estados insulares en hundimiento desaparezcan y se extingan, sus ciudadanos, que habrán migrado, se tornarán apátridas de jure, en el caso de que no cuenten con otra nacionalidad.⁵⁰ Con ello, como se ha expuesto en los apartados anteriores, los migrantes perderán todos los derechos fundamentales que dependen del reconocimiento de un ciudadano como miembro de un Estado.

Esta circunstancia plantea fuertes implicaciones para la comunidad internacional, puesto que se ha demostrado que el cambio climático tiene un origen antropogénico. Es decir, la destrucción y desaparición de los Estados mencionados tendrá un responsable, y podrá iniciarse un procedimiento de responsabilidad internacional para solicitar una reparación de restitución o compensación. Pero ¿quién asumiría esa responsabilidad? ¿quién es el culpable? Lo cierto es que encontrar respuesta a estas preguntas, supone un verdadero reto para la comunidad internacional en su conjunto.

Lo que sí es posible determinar es que los Estados que están desapareciendo no son los responsables de la crisis climática y que se está dando una fuerte paradoja en un contexto de injusticia climática global, demostrable. Kiribati, por ejemplo, que será el primer Estado en desaparecer, es, al mismo tiempo, el país que menos GEI ha emitido a la atmósfera en términos

⁴⁷ ONU, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Global Compact for Migration. Intergovernmentally negotiated and agreed Outcome, 13 July 2018.

⁴⁸ Crawford, J., *The criteria for statehood in international law*. British Yearbook of International Law, 48(1), 1977, pp. 93–182.

⁴⁹ McAdam, J. ‘Disappearing States’, *Statelessness and the Boundaries of International Law*. UNSW Law Research Paper No. 2010-2, (2), 2010, pp. 1-23.

⁵⁰ Alexander, H. y Simon, J., *Sinking Into Statelessness*. Tilburg Law Review, 19(1-2), 2014, pp. 20-25.

absolutos en el año 2018.⁵¹ En términos relativos, en 2016, Kiribati solo emitió 0,6 toneladas métricas de CO2 per cápita a la atmósfera, situándose también entre los países menos contaminantes; mientras que un australiano medio emitió 15,53; un estadounidense, 15,50; y un qatarí, 38,90.⁵²

Por supuesto, las causas de la crisis climática son multidimensionales, afectan a todos los actores de la comunidad internacional, públicos y privados, además de a diferentes generaciones, hechos históricos, sociológicos y culturales, entre otros; y no son imputables a una única entidad responsable.

Por ello, independientemente de la imputabilidad de responsabilidad sobre la crisis climática (sobre la que también se debe trabajar) se ha de actuar sobre las causas, con estrictos compromisos globales de mitigación del cambio climático, considerando que el bienestar medioambiental y climático es un bien público global. Pero, en lo que incumbe al presente escrito, se requiere el establecimiento urgente de un sistema de protección internacional de los migrantes climáticos basado en la justicia climática global y en la protección de los derechos humanos de todos los migrantes climáticos.

⁵¹ Muntean, M., Guizzardi, D., Schaaf, E., Crippa, M., Solazzo, E., Olivier, J.G.J., Vignati, E., *Fossil CO2 emissions of all world countries - 2018 Report*, 2018.

⁵² Banco Mundial (2016). *Emisiones de CO2 (toneladas métricas per cápita)*. Centro de Análisis de Información sobre Dióxido de Carbono, División de Ciencias Ambientales del Laboratorio Nacional de Oak Ridge. Tennessee, Estados Unidos. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC> [consultado en 3 de marzo de 2021].

CAPÍTULO III

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS: UN DESAFÍO PARA EL DERECHO INTERNACIONAL EXISTENTE

Iniciado el siglo XX, la comunidad internacional ha prestado atención a la relación existente entre los impactos del cambio climático y las migraciones humanas. En este sentido, las migraciones climáticas han sido incluidas, en mayor o menor medida, en la agenda de importantes iniciativas, declaraciones, conferencias o protocolos multilaterales destinados a afrontar los impactos del cambio climático.

Después de la COP 21 celebrada en París en 2015, se puso en marcha la “Task force on Displacement” (el grupo de trabajo sobre desplazamientos), bajo el amparo de la CMNUCC, dedicado a “*elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar los desplazamientos relacionados con los impactos adversos del cambio climático*”.⁵³ Por otro lado, producto de la iniciativa de Suiza y Noruega en 2012, la Iniciativa Nansen, se creó la “Platform on Disaster Displacement” (la plataforma sobre desplazamientos por desastres), dedicada a desarrollar un “*programa de protección de las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de las catástrofes y los efectos del cambio climático*”.⁵⁴ Así mismo, en 2016, la OIM presentó las “Directrices para la Protección de los Migrantes en Países Afectados por Conflictos o Desastres Naturales”, producto de la “Iniciativa Migrantes en Países en Crisis” (MICIC, por sus siglas en inglés), abarcando la cuestión de los migrantes climáticos.⁵⁵

Además, en la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030,⁵⁶ se incluyeron las migraciones en sus 17 objetivos, destacando la relación existente entre la necesaria Acción por el Clima para aliviar las causas de determinados flujos migratorios. También, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, se reconoció que el cambio climático impulsa importantes flujos migratorios;⁵⁷ y durante el desarrollo del Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada, se incluyeron consultas concretas sobre las migraciones inducidas por el cambio climático.⁵⁸

Sin embargo, a pesar de la relevancia de estos avances en materia de reconocimiento y denominación (que serán estudiados con mayor detenimiento más adelante), persiste un vacío jurídico en materia de protección internacional de los migrantes climáticos. Los gobiernos e instituciones internacionales no han desarrollado un marco de protección concreto para esta

⁵³ CMNUCC, *Establishment of the Task force on Displacement*. Task force on Displacement, 2021, disponible en: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1> [Consultado en 6 marzo de 2021].

⁵⁴ The Nansen Initiative, *Towards a protection agenda for people displaced across borders in the context of disasters and the effects of climate change*. About us, 2021, Disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/> [Consultado en 6 marzo de 2021].

⁵⁵ MICIC, *Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Initiative*, 2021, Disponible en: <https://micicinitiative.iom.int/about-micic> [Consultado en 6 marzo de 2021].

⁵⁶ ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015, Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/70/1.

⁵⁷ ONU, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, 2016, Resolución aprobada por la Asamblea General A/71/L.1.

⁵⁸ ONU, op. cit., nota 47.

realidad, a pesar de reconocer su existencia, ni se han logrado adaptar o reinterpretar de forma extensiva las herramientas jurídicas ya existentes.⁵⁹

Así, el derecho internacional se mantiene ajeno a la realidad de los migrantes climáticos, especialmente de aquellos que se desplazan más allá de sus fronteras, cuya situación sigue sin estar contemplada mediante herramientas específicas de protección jurídica internacional.

Por tanto, en este capítulo, se estudiarán las posibles herramientas de protección presentes en diversos regímenes jurídicos internacionales, haciendo hincapié en sus límites, pero también en las grandes posibilidades que ofrece la reinterpretación extensiva de estas bajo la realidad de las migraciones climáticas. Serán estudiados los límites y las posibilidades dentro del derecho internacional de los derechos humanos, del medio ambiente, de las migraciones y los refugiados, así como la legislación sobre apatridia.

1. El Derecho internacional de los derechos humanos

El marco jurídico internacional de los derechos humanos ofrece grandes oportunidades como herramienta de protección en materia de migraciones climáticas, debido a su universalidad y a que los derechos humanos se aplican a cualquier persona, independientemente de su condición jurídica. De tal manera, habiéndose visto ya la relación entre los impactos del cambio climático y las migraciones inducidas por este sobre el disfrute de derechos humanos fundamentales, la obligada protección de estos derechos implica que este régimen de protección puede y debe ser aplicado para la protección de los migrantes climáticos.

1.1. Obligación y responsabilidad del Estado

John Knox, ejerciendo sus funciones como Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente, advirtió en 2016 que las certezas existentes sobre la degradación que los impactos del cambio climático suponen para el disfrute de los derechos humanos, implica que los Estados tienen la obligación de desarrollar políticas efectivas para protegerlos.⁶⁰

De tal manera, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todos los individuos, en especial de los grupos vulnerables, como los migrantes climáticos. Estas obligaciones universales, implican que los Estados deben:

- a) Adoptar medidas de mitigación del cambio climático para evitar la degradación de los derechos humanos.
- b) Implementar estrategias de adaptación con el objetivo de reducir la vulnerabilidad y los riesgos del cambio climático, así como desarrollar capacidades de resiliencia, para prevenir las migraciones climáticas o planificarlas adecuadamente.
- c) Proteger los derechos humanos de los migrantes, especialmente su seguridad y dignidad.
- d) Garantizar el acceso a la información y a la toma de decisiones de los migrantes, en todas aquellas estrategias que les afecten.
- e) En el ámbito internacional, asegurar el acceso a la justicia de los migrantes frente a los daños sufridos por el cambio climático.
- f) En el ámbito regional e internacional, cooperar en materia de seguridad y protección de los migrantes climáticos.

⁵⁹ Felipe Pérez, B., Iglesias Márquez, D., Villavicencio Calzadilla, P., *Migraciones climáticas: el papel de los derechos humanos para superar el persistente vacío jurídico*. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, Volumen 30 (1), I Semestre 2019.

⁶⁰ CDH, *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. Doc. A/HRC/31/52. 1 de febrero de 2016.

- g) Cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos y cambio climático, en cualquier política o estrategia nacional.⁶¹

Las obligaciones mencionadas no solo tienen como base jurídica todos los acuerdos para hacer frente al cambio climático alcanzados en el marco de la CMNUCC, sino también las convenciones y otros instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁶², o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).⁶³

Por este motivo, comienza a reconocerse en la doctrina jurídica que la degradación o violación de derechos humanos producto de acciones y omisiones de los Estados para hacer frente al cambio climático (y cumplir con sus compromisos medioambientales y sus obligaciones en materia de derechos humanos), supone un incumplimiento de las normas a las que están sujetos y, por tanto, un posible hecho ilícito internacional.⁶⁴

Si bien todo hecho ilícito producto de la violación de una obligación internacional exigible y atribuible a un Estado genera responsabilidad internacional y, por tanto, la obligación de hacer frente a las reparaciones necesarias, no se ha logrado aún calificar como violación de derechos humanos la degradación de estos como consecuencia del cambio climático antropogénico, a pesar de que la relación de causalidad ha sido ampliamente demostrada.

Es decir, si los Estados tienen la obligación internacional de proteger los derechos humanos; pero el cambio climático “viola” los derechos humanos; y los Estados causan el cambio climático, ¿los Estados están violando los derechos humanos? Si así fuese, estarían incumpliendo una obligación internacional de *ius cogens* y, así, cometiendo un hecho ilícito y, con ello, se debería generar responsabilidad internacional y la obligación de reparar. En última instancia, los efectos de la responsabilidad internacional serían, por un lado, cesar el hecho ilícito (la emisión de GEI); y, por otro, reparar el daño causado, mediante indemnización (puesto que la restitución de la situación original es imposible). De este modo, se podría hacer efectiva la protección internacional de los migrantes climáticos. Sin embargo, no ha sido posible calificar esta situación como una violación de los derechos humanos por parte de los Estados más contaminantes. Y esto se debe a tres factores esenciales:

- a) *La atribución de daños.*

Los daños producidos por el cambio climático no pueden relacionarse cuantitativamente de forma precisa con actos concretos u omisiones específicas de los Estados. Además, no siendo un único Estado el causante del daño, se hace inviable la distribución de responsabilidades.⁶⁵ Pese a ello, sí sería posible realizar una estimación de la proporción de la responsabilidad de cada Estado, mediante el cálculo histórico de sus emisiones acumuladas.⁶⁶

⁶¹ OHCHR, *Key Messages on Human Rights, Climate Change, and Migration*, 2018, Disponible en: https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Key%20Messages%20HR_CC_Migration.pdf [Consultado en 9 marzo 2021].

⁶² ONU, op. cit., nota 45, p. 3.

⁶³ ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 1966, vol. 999, no. 14668, p. 171.

⁶⁴ Wewerinke-Singh, M., *State Responsibility for Human Rights Violations Associated with Climate Change*. En S. Duyck, S. Jodoin y A. Johl, (eds.), *Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Nueva York, 2018, pp. 75-89.

⁶⁵ Solà, O., *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos 66. Bilbao, 2012.

⁶⁶ Khan, H., *Legal and Policy Responses to Loss and Damage Associated with Climate Change*. En O. Ruppel, C. Roschmann y K. Ruppel-Schlichting (eds.), *Climate Change: International law and Global Governance*. Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment, Alemania: Nomos, 2013, pp. 843 - 875.

b) *El establecimiento de la relación causal única.*

Existen dificultades para determinar si el daño tiene como única causa el cambio climático. Por ejemplo, es difícil determinar si un fenómeno meteorológico extremo hubiese ocurrido o no independientemente del cambio climático. Sin embargo, la evidencia científica comienza a esclarecer ciertas relaciones de causalidad únicas en el ámbito de los impactos del cambio climático de evolución lenta, como el aumento del nivel del mar o la desertificación. Por ejemplo, la ausencia de precipitaciones, durante la que era la estación de cultivo agrícola en el Este y Sur de África, es consecuencia única del calentamiento por causas antropogénicas del océano Índico.⁶⁷

c) *El momento en el que se comete el hecho ilícito y sus efectos.*

Un hecho ilícito solo es atribuible a un Estado si se comete después de la entrada en vigor de la norma que prohíbe ese acto. Así, la emisión atípica de GEI comenzó a producirse más de 100 años antes de la firma de los tratados internacionales de derechos humanos en cuestión.

Las mencionadas limitaciones, pese contar con sólidos contraargumentos, impiden que la vía de la responsabilidad internacional por hecho ilícito sea una herramienta eficaz para la protección de los migrantes climáticos, al menos hasta que se dé un precedente en la jurisprudencia internacional. Y, por el momento, las demandas realizadas con este argumento, a pesar de haber sido valoradas, no han dado los resultados esperados.

Un caso paradigmático ocurrió en 2005, cuando la Conferencia Circumpolar Inuit, presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra Estados Unidos. El pueblo inuit alegó que Estados Unidos, siendo uno de los países más contaminantes del mundo, no estaba regulando una reducción de las emisiones de GEI, y ello había degradado derechos humanos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y por la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁶⁸

El pueblo inuit solicitó a la CIDH que impusiese a Estados Unidos cesar el daño (reduciendo emisiones de GEI) y que financiase y contribuyese en el plan de adaptación a los impactos del cambio climático en el Ártico, argumentando que Estados Unidos no cumplía con sus obligaciones internacionales. Sin embargo, la petición fue rechazada porque se alegó que faltaba información que relacionase los hechos cometidos por Estados Unidos con las violaciones concretas de los derechos protegidos por el CADH. A pesar de este rechazo inicial, la CIDH inició unas investigaciones que acabaron con la afirmación de que existía una relación causal directa y que debían tomarse medidas al respecto. Pero fue una opinión, no una sentencia.

A las dificultades para establecer responsabilidad internacional para desarrollar un sistema de protección más fuerte, se une una limitación adicional concreta para la realidad de las migraciones climáticas: por lo general, el derecho internacional de los derechos humanos genera obligaciones positivas para los Estados respecto a sus nacionales o individuos bajo su jurisdicción (incluyendo a los migrantes en situación irregular que se encuentren ya en el territorio del Estado). Sin embargo, lo habitual es que las responsabilidades en materia de

⁶⁷ Funk, C., Dettinger, M. D., Michaelsen, J. C., Verdin, J. P., Brown, M. E., Barlow, M. y Hoell, A., *Warming of the Indian Ocean threatens eastern and southern African food security but could be mitigated by agricultural development*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 105(32), 2008.

⁶⁸ Niehuss, J., *Inuit Circumpolar Conference v. Bush Administration: Why the Arctic Peoples Claim the United States' Role in Climate Change has violated their Fundamental Human Rights and Threatens their Very Existence*. Sustainable Development Law & Policy, 5(2), 2005.

derechos humanos más allá de las personas y situaciones bajo la jurisdicción propia no generen obligaciones positivas.⁶⁹

En conclusión, las obligaciones y la responsabilidad internacional del Estado en materia de fragmentación de derechos humanos como consecuencia del cambio climático, aún encontrándose en debate, no genera en la actualidad una herramienta eficaz de protección para los migrantes del cambio climático. No obstante, como muestra el caso del pueblo inuit, los sistemas regionales de protección de los derechos humanos ofrecen un abanico más amplio de posibilidades que pueden llegar a germinar favorablemente. Veamos.

1.2. El papel de los sistemas regionales de derechos humanos

Los sistemas regionales de derechos humanos, tales como el europeo, el interamericano y el africano, cuentan un potencial adicional para ser utilizados a la hora de abordar situaciones novedosas relacionadas con el cambio climático, y cada uno de ellos ofrece ventajas propias adaptadas al contexto regional.⁷⁰

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por ejemplo, el deber de prevención está ampliamente desarrollado. Así, los Estados tienen la obligación de prevenir la violación de cualquier derecho humano; y el cambio climático puede ser considerado como un riesgo presente e inmediato para el disfrute de los DDHH de los individuos forzados a migrar como consecuencia de los impactos climáticos. Por lo tanto, los Estados deberían tener la obligación de prevenir estos impactos.

Además, los tratados regionales de DDHH tienen la capacidad de integrar cosmovisiones locales que son más conscientes de la necesidad de la existencia de un medioambiente sano. Así ha ocurrido con el Protocolo de San Salvador, que en su artículo 11 reconoce el derecho a un medioambiente saludable. Del mismo modo lo ha hecho el sistema africano, a través de la Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos.⁷¹

A través de la ampliación de la concepción de los DDHH dentro del contexto del cambio climático en los sistemas regionales de derechos humanos, se puede avanzar en el reconocimiento de determinadas herramientas de protección de los migrantes climáticos, que estén adaptadas a las necesidades climáticas y humanas concretas de cada región. Además, puede ser una buena estrategia para globalizar derechos regionales, como el derecho a un medioambiente sano, del que puedan emanar nuevas obligaciones para los Estados, frente a las que solicitar responsabilidad internacional y posibles reparaciones.

1.3. La interpretación evolutiva del principio de no devolución

El régimen internacional de los derechos humanos se encuentra en constante evolución, adaptándose a las nuevas necesidades y retos globales, así como a las demandas de la sociedad civil global. Por ello, una interpretación evolutiva de determinados conceptos jurídicos puede ser de gran utilidad para alcanzar nuevas herramientas de protección.

Bajo el principio de no devolución, un Estado no puede rechazar en la frontera, ni repatriar o expulsar a una persona refugiada que se encuentra en peligro o si su regreso implica la posibilidad de ser víctima de graves violaciones de derechos humanos (como tortura o tratos

⁶⁹ Brown, D. A., *Climate Change Refugees: Law, Human Rights and Ethics*. En L. Westra, J. Satvinder y T. Scovazzi (eds.), *Towards a Refugee Oriented Right of Asylum*, 2015, pp. 43 – 63.

⁷⁰ Chapman, M., *Climate Change and the Regional Human Rights Systems*. Sustainable Development Law & Policy, 2010.

⁷¹ Chapman, M., op. cit., nota 70.

cueles, inhumanos o degradantes). Además, está prohibida la devolución arbitraria o colectiva de personas migrantes.⁷²

Aunque se han identificado derechos humanos fundamentales que se están degradando exponencialmente como consecuencia del cambio climático, ningún tribunal ha determinado que estos impactos hayan alcanzado la gravedad y el alcance nacional suficiente como para considerar a los migrantes climáticos susceptibles de la aplicación del principio de no devolución. Sin embargo, esta situación podría cambiar como consecuencia de la intensificación de estos efectos adversos, que, en determinados casos, afectarán a países en su totalidad, o los países de origen no tendrán los medios suficientes como para proteger a parte de su población.

Un tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda marcó la senda de la ampliación del principio de no devolución, cuando, en 2014 reconoció que un desastre medioambiental, causado por el cambio climático o no, podría “proporcionar un contexto en el que la petición de ser reconocido como una persona protegida estaría bien fundamentada”.⁷³ Se especificaba, además, que Tuvalu, el país del que era nacional el migrante, no tenía la obligación implementar políticas de mitigación del cambio climático, aunque sí debería lograr reducir el riesgo de desastres y las posibilidades de adaptación, para cumplir con sus obligaciones positivas de protección de los derechos humanos de su ciudadanía.

Se ha de tener en cuenta que el tribunal de Nueva Zelanda otorgó la residencia al migrante que emigró de Tuvalu como consecuencia de un desastre medioambiental, porque consideró que se había dado un impacto inminente y grave frente al que Tuvalu no tenía la capacidad de responder. Sin embargo, la premisa de la existencia de una amenaza inminente o grave supone un límite para la aplicación del principio de no devolución en el contexto de procesos climáticos de evolución lenta.⁷⁴

Así, deberá ser llevada a cabo una evolución en la interpretación del principio de no devolución, para poder llevar a cabo la protección de los migrantes climáticos transfronterizos que se enfrentan a la degradación sistemática de sus derechos humanos como consecuencia de los impactos del cambio climático de evolución lenta incompatibles con la vida humana. En este contexto, el principio de no devolución deberá ser conectado con el derecho a la vida. Así, los Estados tendrían el deber de proteger y no devolver a las poblaciones migrantes a sus territorios de origen, donde sus vidas están en riesgo debido a los impactos del cambio climático.⁷⁵

A pesar de las oportunidades que otorga el derecho internacional de los derechos humanos, este no ofrece herramientas suficientes para acabar con la desprotección jurídica de los migrantes climáticos. Por ello, resulta necesario encontrar herramientas en otros regímenes internacionales.

A continuación, se estudiarán los instrumentos de protección del derecho internacional de las migraciones, el refugio y la apatridia; así como los avances en la protección que ofrece el derecho internacional del medio ambiente en materia de cambio climático.

⁷² ACNUDH, op. cit., nota 27, pp. 22 – 25.

⁷³ Véase el caso: *AC (Tuvalu) NZIPT 800517-520* (Immigration and Protection Tribunal), 2014.

⁷⁴ ACNUDH, op. cit., nota 27, pp. 22-23.

⁷⁵ McAdam, J. *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (PPLA/2011/03). Ginebra, Suiza: UNHCR, 2011.

2. El derecho internacional de las migraciones

La protección que otorga el derecho internacional a los migrantes forzados está restringida a tan solo tres categorías de migrantes: los refugiados, las personas apátridas y las personas elegibles para recibir una “protección complementaria”. Solo aquellos migrantes forzados que reúnan los requisitos de alguna de estas tres categorías jurídicas tienen el derecho a ser protegidos internacionalmente y a asentarse legalmente en un país diferente al suyo.⁷⁶ De tal manera, si un migrante forzado no puede obtener protección internacional resultante de alguna de las tres categorías mencionadas, y no cuenta con un visado de entrada a un país extranjero por motivos laborales, familiares o educativos, no podrá salir de su país legalmente. En caso de hacerlo, se expondrá a los riesgos de una migración irregular, así como a la expulsión o detención en frontera.

A continuación, se procede a examinar si los migrantes climáticos pueden obtener protección internacional bajo el marco jurídico del derecho internacional de las migraciones.

2.1. La búsqueda de refugio de los migrantes climáticos

Si bien el estatuto de los refugiados otorga garantías de protección internacional a aquellos individuos que no pueden regresar a su país porque ello supondría un riesgo para el disfrute individual de sus derechos humanos, no puede aplicarse a las migraciones climáticas, ni reconocer la existencia de “refugiados climáticos”.

Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, un “refugiado” es aquel que:

debido a fundados temores de ser perseguido 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.⁷⁷

La definición del término jurídico de “refugiado” contiene dos elementos fundamentales que impiden la inclusión de los migrantes climáticas bajo su amparo: el concepto de “persecución” y la “motivación”.

Por un lado, la *persecución* requiere la existencia de un “perseguidor” que lleve a cabo violaciones graves de derechos humanos, cualitativa o cuantitativamente. Es decir, la asunción de persecución requiere, bajo derecho internacional, la existencia manifiesta de un riesgo de naturaleza grave y no aislado, es decir, de probable repetición. Actualmente, no se reconocen los impactos del cambio climático como un elemento perseguidor. Tampoco se puede alegar que este papel lo cumplan los gobiernos de los migrantes, puesto que los gobiernos y gobernantes de Kiribati o Tuvalu no son responsables directos del cambio climático. Bajo esta lógica, se podría señalar a la “comunidad internacional”, en concreto a los Estados más industrializados que continúan emitiendo GEI a pesar de conocer las repercusiones de ello, como los causantes del daño que obliga a llevar a cabo estas migraciones y, por tanto, los perseguidores. Sin embargo, aún si se reconociese, se daría la paradoja de que los refugiados

⁷⁶ McAdam, J., *El desplazamiento provocado por el cambio climático y el derecho internacional*. Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección. 8 de diciembre de 2021, Palacio de las Naciones, Ginebra, 2010.

⁷⁷ ONU, *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, p. 2.

buscarían este refugio dentro de los propios Estados que llevan a cabo su persecución, por lo que el propio estatuto de los refugiados dejaría de tener sentido.⁷⁸

Por otro lado, la Convención sobre los Refugiados requiere que la persecución se dé con una *motivación* concreta; es decir, que los motivos de dicha persecución estén fundamentados en la raza, la religión, la nacionalidad o la pertenencia a un grupo social o político determinado. Sin embargo, los impactos del cambio climático no discriminan a los individuos por ningún motivo concreto. Ejemplo de ello es el argumento que expuso la Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiados de Nueva Zelanda, cuando, en el año 2000, un ciudadano de Tuvalu solicitó refugio en el país, estableciendo como causa los impactos del cambio climático:

Este no es un caso donde se pueda decir que los recurrentes corran diferencialmente el riesgo de daños equivalente a persecución debido a cualquiera de estos cinco motivos. Todos los ciudadanos de Tuvalu enfrentan los mismos problemas ambientales y las dificultades económicas que se viven en Tuvalu. Más bien, los recurrentes son víctimas desafortunadas, como todos los ciudadanos de Tuvalu, de las fuerzas de la naturaleza que conduce a la erosión de las costas y de que la propiedad familiar esté parcialmente sumergida por la marea alta.⁷⁹

Del mismo modo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha rechazado contundentemente, y en numerosas ocasiones, aceptar el término de “refugiados climáticos”. ACNUR alega que, actualmente, las “personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático”⁸⁰ son, esencialmente, desplazados internos que no requieren una protección equivalente al refugio.⁸¹ Además, para cerrar el debate, establece que tan solo aquellos migrantes que se encuentren en una “dinámica de nexos”; es decir, cuando la persecución por conflicto y violencia se une a contextos de desastres o cambio climático, se puede tornar más urgente la protección a través del refugio de los migrantes forzosos afectados.⁸² Es decir, los impactos del cambio climático no serían una causa de refugio, sino un potenciador de la vulnerabilidad de individuos que ya, previamente, cumplirían con los requisitos para solicitar refugio.

Todos los argumentos expuestos hacen que sea muy poco probable una flexibilización del Estatuto de los Refugiados capaz de integrar a los migrantes climáticos. Por tanto, el término de “refugiado climático” no tiene ningún valor jurídico en el plano internacional.

⁷⁸ McAdam, J., op. cit., nota 76.

⁷⁹ Véase Apelación de Refugiados N° 72189/2000, Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiados de Nueva Zelanda, 17 de agosto de 2000, párrafo 13.

⁸⁰ ACNUR defiende el término “persona desplazada en el contexto de desastres y cambio climático”, en contraposición a “migrante climático” (como se defiende en este escrito) o “refugiado climático”. Cada uno de los términos tiene una fuerza conceptual muy marcada: así como el término de ACNUR llama la atención sobre la predominancia de los desplazamientos internos en el contexto del cambio climático; quienes defienden el concepto de “refugiado ambiental”, aún sin tener ninguna validez jurídica, llaman la atención sobre la necesidad de llevar a cabo una protección internacional efectiva de estos migrantes forzosos. Así mismo, como se ha establecido en la primera parte de este documento, en este escrito, se emplea el término “migrante climático” aludiendo a la incontestable existencia de migraciones transfronterizas que tienen como causa los impactos del cambio climático, tanto de evolución rápida como lenta, pero, al mismo tiempo, tratando de mantener la discusión dentro de los términos jurídicos reconocidos actualmente en el derecho internacional.

⁸¹ ACNUR, *Cambio climático y desplazamiento por desastres*. Página web ACNUR España. Disponible en esta dirección: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html> [Consultado el 16 marzo 2021].

⁸² ACNUR, *Expuestos al daño: Protección internacional en el contexto de las dinámicas de nexos: entre conflicto o violencia y el desastre o cambio climático* - Resumen, 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c4987794.html> [Consultado el 16 marzo 2021].

Sin embargo, la nota disonante en esta discusión se encuentra en interpretaciones extensivas de instrumentos regionales de protección de los refugiados, como la Convención sobre Refugiados en África de la Organización de la Unión Africana (OUA) o la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, en las Américas.⁸³ Ambos documentos, amplían la definición de refugiado hasta incluir a aquellas personas que se ven obligadas a migrar a otro país debido a la “violencia generalizada”, “eventos que provocan una alteración grave del orden público” o, solo en el caso de las Américas, “la violación masiva de los derechos humanos”.⁸⁴

Como se ha visto en el primer apartado de este capítulo, los impactos del cambio climático tienen como consecuencia la violación del derecho al disfrute de derechos humanos fundamentales, por lo que una interpretación extensiva de la concepción de refugiado en los países de la OUA o en los firmantes de la Declaración de Cartagena, ofrecería una fuente de protección regional para algunos grupos de migrantes climáticos cuyos derechos fundamentales son fragmentados como consecuencia de fenómenos climáticos de evolución lenta.⁸⁵

No obstante, en términos generales y globales, el refugio no es una herramienta adecuada, vinculante, ni reconocida jurídicamente para la protección internacional de los migrantes climáticos.

2.2. Las personas apátridas y el cambio climático

2.2.1. Los migrantes climáticos apátridas

Como se ha mencionado anteriormente, los pequeños Estados insulares de baja altitud, como Kiribati, Tuvalu, Islas Marshall o Maldivas, podrían desaparecer en el devenir del siglo XXI como consecuencia del aumento del nivel del mar. De hecho, y teniendo en cuenta que la habitabilidad desaparece antes que el territorio físico del Estado en su totalidad, Kiribati y Tuvalu comenzarán a dejar de ser habitables en los próximos 50 años. Pero, además, existen otros 40 países alrededor del mundo cuya habitabilidad futura se encuentra en riesgo, por la pérdida de los medios de subsistencia como resultado de los impactos del cambio climático.⁸⁶

Aunque no se cuente con evidencias que determinen con exactitud el momento en que ocurrirá, existen certezas científicas de que el cambio climático hará desaparecer Estados, esencialmente Estados insulares, como se ha visto en capítulos anteriores. Así, en un primer escenario, la apatridia podrá afectar a las 600.000 personas que habitan los Estados insulares en inminente hundimiento, en Kiribati, Tuvalu, Islas Marshall y Maldivas, si no se toman medidas de protección internacional para prevenir la pérdida de cualquier nacionalidad.

Según el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, una persona apátrida es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.⁸⁷ Por tanto, si un Estado deja de existir, el vínculo de nacionalidad existente entre el individuo y el Estado también desaparece, como así determinó la Comisión

⁸³ Véase Organización de la Unidad Africana (OUA), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 1969, 1001 U.N.T.S. 45, art. 1.2; *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, 1984, párr. III.3.

⁸⁴ *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, 1984, párr. III.3.

⁸⁵ ACNUDH, op. cit., nota 27, párr. 72.

⁸⁶ Park, S., *El cambio climático y el riesgo de apatridia: la situación de los Estados insulares bajos*. Política de protección y asesoría legal. Series de investigación. ACNUR, UNHCR, 2011, p. 5. Disponible en: <https://www.acnur.org/5d546a124.pdf> [consultado en 17 marzo 2021].

⁸⁷ ONU, *Convención sobre el estatuto de los apátridas*, Nueva York, 360 UNTS 117, 28 de septiembre de 1954, en vigor desde el 6 de junio de 1960, art. 1.

de Derecho Internacional (CDI) en 1999, al afirmar que “*cuando un Estado desaparece por disolución, su nacionalidad también desaparece*”.⁸⁸

Cuando un Estado se declare inexistente, su antigua población, si no dispone de una segunda nacionalidad, quedará cubierta por la definición de “apátrida”. Ello obligará a los Estados signatarios de la Convención de 1954 a proporcionar a estos migrantes climáticos los derechos que reconoce el tratado en su propio territorio.

Sin embargo, incluso en el mejor de los casos, en que existiese una cooperación internacional eficiente capaz de proteger los derechos humanos de los migrantes, otorgándoles un mínimo de protección a través de la aceptación de la categoría de apátrida, existen grandes dificultades para garantizar la totalidad de estos derechos, debido, fundamentalmente, a que la apatridia sería una cuestión colectiva, de grupo y absoluta; es decir, una cuestión no concebida bajo las premisas que dieron lugar a la Convención de 1954.

El principal escollo para comprender la apatridia como una herramienta eficaz para la protección de los migrantes climáticos de Estados insulares en hundimiento, es la imposibilidad de garantizar los derechos colectivos de los pueblos migrantes. Es decir, el origen causal de la apatridia no está vinculado a una ruptura de la identidad común de los habitantes de estos Estados, ni a un conflicto, ni a una expulsión. Además, poseen identidades culturales y sociales específicas. Por tanto, las políticas de protección vinculadas a la apatridia supondrían la disolución total del pueblo como tal, cuando, como establece la Convención, los Estados receptores “*faciliten en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas*”.⁸⁹

La apatridia, entonces, si bien puede ser una herramienta de protección internacional de último recurso, su empleo supondrá que habrá fracasado cualquier otro plan migratorio capaz de proteger todos los derechos humanos de los migrantes climáticos. Así, el enfoque debe ser doble y plantearse también bajo la premisa de cómo prevenir la apatridia.

2.2.2. Prevención de la apatridia en el derecho internacional y la academia

Bajo el derecho internacional, la apatridia es una anomalía del sistema internacional que debe evitarse mediante el principio de prevención, vinculado al derecho a la nacionalidad. Y, para ello, se ha promovido el desarrollo de convenciones como la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, que, sin embargo, no cuentan con una participación tan amplia como la Convención de 1954.

Además, la CDI, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) y el Consejo de Derechos Humanos (CDH) han desarrollado documentos para la prevención de la apatridia, en forma de Proyecto de artículos, resoluciones sobre la nacionalidad o ampliando las funciones de ACNUR. Sin embargo, la apatridia vinculada al cambio climático, por no tratarse de un escenario inmediato, no ha sido tratada de forma oficial; lo que denota una debilidad en el derecho internacional para crear instrumentos jurídicos de protección internacional basados en el principio de prevención, capaces de anteponerse a circunstancias como esta.

En el ámbito académico, sin embargo, sí se están discutiendo soluciones específicas para la prevención de la apatridia de los ciudadanos de los Estados insulares en hundimiento causada por el cambio climático.

⁸⁸ CDI, *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados (con comentarios)*, 3 de abril de 1999. Suplemento No. 10, documento de la ONU A/54/10,43, comentario (1) del artículo 23.

⁸⁹ ONU, op. cit., nota 87, art. 32.

La opción más viable es que otros Estados, preferentemente de la misma región y de características medioambientales similares, cediesen parte de su territorio al Estado afectado, para que así tuviese la posibilidad de mantener los elementos constitutivos del Estado, determinados en la Convención de Montevideo. Para ello, además, la comunidad internacional en su conjunto debería reconocer la cesión de la soberanía y la supervivencia del Estado desplazado. De este modo, los ciudadanos no se tornarían apátridas.⁹⁰ Esta es la posibilidad que está negociando Maldivas con Sri Lanka e India. Un problema jurídico, sin embargo, es cómo efectuar la cesión completa de la soberanía de un territorio para iniciar el proceso de reubicación comunitaria.

Otra muestra de las dificultades jurídicas y políticas de esta opción es el caso de Nauru. Australia ofreció la isla de Curtis, de su soberanía, a Nauru, debido a la gran degradación ambiental que sufría el país. La oferta estimaba el reasentamiento de toda la población de Nauru en la isla de Curtis, pero fue rechazada por el Estado de Nauru, puesto que el acuerdo no reconocía la independencia soberana absoluta de los nauruanos.

Otra opción, capaz de superar el reto jurídico de la cesión completa de soberanía, sería anteponerse a la desaparición del territorio del Estado y establecer una unión con otro Estado habitable. Esta unión podría llevarse a cabo creando un Estado nuevo o, simplemente, a través de la absorción del Estado en hundimiento. En cualquier caso, podría crearse una Federación o Confederación que protegiese la independencia de los nacionales del Estado migrante. Así se evitaría la apatridia de los migrantes climáticos, puesto que, según la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, los ciudadanos del Estado predecesor adquirirían la nacionalidad del Estado sucesor.⁹¹ De hecho, esta premisa es considerada como derecho internacional consuetudinario por la CDI.⁹²

Los acuerdos integrales necesarios para materializar estas opciones requerirían la participación del sistema de Estados en su conjunto, para garantizar que los ciudadanos del Estado en hundimiento tuviesen los mismos derechos migratorios que en su situación original. Además, deberían establecerse mecanismos para asegurar la estabilidad de las relaciones diplomáticas, consulares y políticas del Estado reubicado, en este nuevo escenario. Adicionalmente, el Estado receptor, debe garantizar la protección de los derechos humanos de la nueva población, asegurando su acceso, entre otros, a los derechos de residencia o seguridad social, así como los derechos colectivos, como la identidad social y cultural. Los acuerdos, además, deberían tener en cuenta la sostenibilidad social, económica y ambiental del reasentamiento, tanto para la población migrante como para las sociedades de destino.

Las opciones mencionadas de reubicación comunitaria son, por supuesto, medidas de último recurso para evitar la apatridia de los migrantes climáticos de los Estados insulares en hundimiento. Sin embargo, no se debe perder de vista la posibilidad de que sea necesario recurrir a ellas. Se recomienda, así mismo, priorizar la primera de las opciones y establecer nuevas herramientas de derecho internacional capaces de solventar la problemática de la cesión de soberanía, para así poder llevar a cabo un reasentamiento comunitario lo menos traumático posible, capaz de garantizar todos y cada uno de los derechos humanos de los migrantes, sin olvidar los derechos colectivos y de los pueblos. Todos ellos se encuentran en riesgo de fragmentación bajo la inexistencia de planes de reubicación de gran alcance y la priorización de permisos migratorios laborales progresivos, mediante cuotas migratorias.

⁹⁰ Park, S., op. cit., nota 86, p. 27.

⁹¹ ONU, Convención de Naciones Unidas para Reducir los casos de Apatridia, 1961, en cumplimiento de la resolución 896 (IX), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1954, art. 10.

⁹² CDI, op. cit., nota 88, art. 21.

Actualmente, en esta materia, predominan los acuerdos bilaterales de migración laboral dentro de las regiones más afectadas. Planes que están priorizando los derechos económicos, pero teniendo graves consecuencias sobre los derechos culturales de los migrantes.

El ejemplo más llamativo es el acuerdo ofrecido por Nueva Zelanda a los ciudadanos de Kiribati. Nueva Zelanda, con el objetivo de hacer frente a la previsible presión migratoria desde Kiribati, cuya población está aumentando a un ritmo tan rápido como su territorio está desapareciendo, ha establecido una cuota de migración laboral: cada año adquirirán un visado de residencia permanente 75 kiribatianos; aquellos que puedan cumplir con los exigentes requisitos para obtenerla. Los migrantes deben tener entre 18 y 45 años, un avanzado nivel de inglés, una oferta de trabajo en origen, recursos económicos suficientes para afrontar los gastos iniciales de estadía y un control médico y policial previo.⁹³

El establecimiento de este modelo de acuerdos de migración laboral por cuotas no es suficiente para aliviar la presión demográfica de Kiribati, en un contexto de rápida desaparición de su territorio. Bajo este acuerdo, se tardaría más de 1300 años en reubicar a una población cuyo territorio dejará de ser habitable en los próximos 100.

En definitiva, se requiere, de forma inmediata, una cooperación internacional eficaz capaz de generar instrumentos jurídicos que permitan la elaboración de planes de reubicación nacional respetuosos con los derechos humanos de los migrantes climáticos y así evitar el crecimiento exponencial de los casos de apatridia en el mundo.

2.3. La “protección complementaria” de los migrantes climáticos

La “protección complementaria” está vinculada a los mecanismos de protección internacional existentes dentro derecho internacional de los derechos humanos, expuestos en el primer punto de este capítulo.

Como se ha visto, el derecho de los derechos humanos ha ampliado periódicamente las obligaciones que tienen los Estados en materia de protección internacional. Así ha ocurrido con las personas que, sin poder ser consideradas “refugiadas”, pero al encontrarse en riesgo de violación o privación de derechos fundamentales como la vida, están sujetas al derecho de recibir la llamada “protección complementaria”, bajo un marco de interpretación ampliada de la Convención sobre los refugiados de 1951.⁹⁴

Fruto de la “protección complementaria” se ha extendido el derecho a la “no devolución” al país de origen, cuando existen casos excepcionales de privación de derechos humanos en dicho país. Sin embargo, existen grandes dificultades para aplicar este principio en el caso que nos atañe, puesto que la interpretación que los Estados receptores hacen del principio de no devolución es muy estrecha. Y esta estrechez viene de la necesaria demostración de la *excepcionalidad* de aquellos derechos de los que está privado el migrante; la condición de que tal privación la ejerza el Estado de origen; o la necesidad de que la privación de derechos sea individual y no colectiva.

En este caso, la tendencia a la individualización de la protección internacional de los derechos humanos provoca que existan dificultades para adecuar esta protección a circunstancias que atañen a poblaciones en su conjunto y, además, encapsularlas dentro del derecho internacional de las migraciones.

⁹³ New Zealand Immigration (s.f.). *Pacific Access Category Resident Visa*, disponible en esta dirección: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa> [consultado en 1 marzo 2021].

⁹⁴ McAdam, J., op. cit., nota 76, p. 5.

Estas limitaciones dentro del régimen internacional de las migraciones para solventar la desprotección internacional a la que se enfrentan los migrantes climáticos, en el marco paradójico de que dicha protección deben llevarla a cabo los Estados más desarrollados y, por tanto, aquellos a los que se podría catalogar como los “causantes” de la privación de derechos fundamentales, ha llevado a la necesidad de actuar sobre las causas. Es decir, a encontrar herramientas de protección dentro del régimen internacional del medio ambiente.

3. El derecho internacional del medio ambiente

3.1. La evolución del derecho medioambiental internacional

La protección del medio ambiente a nivel jurídico es calificada a menudo como una preocupación común de la humanidad. Sin embargo, se trata de un régimen internacional relativamente joven, en tanto que su inicio se remonta a la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972. La también denominada Conferencia de Estocolmo supuso el comienzo de la conciencia pública y política moderna de los problemas medioambientales a nivel global, debido a que en ella participaron representantes de 113 países, 19 organismos intergubernamentales y alrededor de 400 organizaciones de la sociedad civil.⁹⁵

Tras la Conferencia de Estocolmo, el régimen internacional del medio ambiente comenzó a desarrollarse de forma orgánica y poco planificada. Así, en primer lugar, se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el objetivo de centralizar la gobernanza mundial de la protección del medio ambiente en torno a Naciones Unidas; y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial de Naciones Unidas, para financiar dicha cooperación.

El siguiente hito ocurrió en 1992, con la celebración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, conocida como la Conferencia de Río. Esta cumbre también fue multitudinaria, en tanto que participaron representantes de 178 países y cientos de organizaciones no gubernamentales. La Conferencia de Río supuso la creación del Programa 21 (antecedente de la actual Agenda 2030) para la implementación del desarrollo sostenible; y la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (antecedente del actual Foro Político de Alto Nivel) creada para hacer el seguimiento del Programa 21.

La Conferencia de Río de 1992 también concluyó con la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), cuyo objetivo fundamental es la “estabilización de las concentraciones de GEI, para evitar que la acción humana sea peligrosa para el medio ambiente”.⁹⁶ La Convención creó un modelo de seguimiento, que se realiza desde 1994 mediante la celebración anual de las Conferencias de las Partes (COP). En las COP se acuerdan los acuerdos de implementación previstos para alcanzar dicho objetivo.

El primer acuerdo de implementación de gran relevancia fue el Protocolo de Kioto, adoptado en la COP 3 de 1997, que entró en vigor en 2005. El objetivo fundamental era reducir al menos un 5% las emisiones de GEI entre 2009 y 2012 respecto a los valores de 1990. Sin embargo, y a pesar de que en 2009 ya habían ratificado el protocolo 187 países, las emisiones, lejos de reducirse, estaban aumentando. Por ello, en la COP 12 de Doha, celebrada en 2012, se decidió

⁹⁵ Jackson, P., *De Estocolmo a Kyoto: Breve historia del cambio climático*, crónica ONU, Naciones Unidas, disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico> [consultado en 22 marzo 2021].

⁹⁶ CMNUCC, *Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Página web de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. News. Disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-convention/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico> [consultado en 19 marzo 2021].

umentar el plazo hasta el año 2020. Así mismo, en la COP 21, que tuvo lugar en París en 2015, se decidió sustituir el fracasado protocolo de Kioto por el Acuerdo de París, a partir del año 2020.

El Acuerdo de París establece el régimen actual de implementación del Convenio Marco y ya ha sido ratificado por 191 países. Su objetivo es:

- a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático; b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.⁹⁷

El Acuerdo de París también reconoce los principios de equidad y de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”⁹⁸ así como de justicia intergeneracional, el principio de precaución y el derecho al desarrollo sostenible.

El Acuerdo no tiene un carácter vinculante pero sí establece determinadas obligaciones, como la publicación de inventarios de emisiones, la cooperación en investigación científica, el establecimiento de archivos de datos, la asistencia financiera a países en desarrollo y, lo más importante, el establecimiento de programas nacionales de mitigación del cambio climático; es decir: de reducción de GEI. Como consecuencia de esta última obligación, los Estados Parte del Acuerdo deben convertir en ley nacional o regional sus compromisos de mitigación y, de este suceso, se extrae una de las mayores herramientas para la protección futura de los migrantes climáticos: el litigio en materia de cambio climático.

3.2. Los litigios del cambio climático

El Acuerdo de París ha establecido la posibilidad de que la ciudadanía articule de forma precisa y con mayor fuerza sus preocupaciones sobre la coherencia de las políticas actuales de los gobiernos en relación con las necesidades reales de adaptación y mitigación del cambio climático requeridas para cumplir con los objetivos del acuerdo. Y esta posibilidad se materializa mediante los “litigios del cambio climático”, definidos como:

Cualquier acción federal, estatal o local, administrativa o judicial, en la cual, las decisiones de un tribunal planeen directa y expresamente una cuestión de hecho o de derecho con respecto a la sustancia o políticas de cambio climático, sus causas y sus impactos.⁹⁹

De acuerdo con datos recogidos por PNUMA, en 2020 ya se habían presentado 1550 casos de litigio en materia de cambio climático, 1200 en Estados Unidos y alrededor de 350 en el resto del mundo.¹⁰⁰ Son hechos históricos que tienen como propósito posicionar las medidas

⁹⁷ ONU, *Acuerdo de París*. Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), adoptado por 196 Partes en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 y en vigor desde el 4 de noviembre de 2016, art. 2.1.

⁹⁸ ONU, op. cit., nota 97, art. 2.2.

⁹⁹ PNUMA, *El estado del litigio en materia de cambio climático – una revisión global*. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. División jurídica. ISBN No: 978-92-807-3656-4. Job No: DEL/2110/NA, 2017, p. 10.

¹⁰⁰ PNUMA, *Global Climate Litigation Report. 2020 Status review*. Law division. Nairobi. ISBN No: 978-92-807-3835-3 Job No: DEL/2333/NA, 2020.

adoptadas por gobernantes o actores privados en un contexto internacional de políticas para el cambio climático. De esta manera, se pueden juzgar tales medidas en favor o en contra de las necesidades medioambientales y se puede evaluar si cumplen con los compromisos políticos que tales actores han adquirido en el marco del Acuerdo de París.

Los casos que han logrado salir adelante, por ser aceptada su justiciabilidad, han empleado diferentes fuentes de derecho y deberes legales; desde el derecho internacional de los derechos humanos, empleando como ley aplicable el derecho a un medio ambiente limpio y saludable, que está codificado en diversos instrumentos jurídicos regionales y jurisdicciones nacionales; hasta la legislación sobre refugiados; o las figuras del agravio, molestia, negligencia y fideicomiso público presentes en las jurisdicciones basadas en el derecho anglosajón. También se ha empleado como fuente de derecho las leyes y políticas nacionales que países y organizaciones regionales como la Unión Europea han tomado como parte de la implementación de sus compromisos nacionales, pero no han aplicado de forma coherente.¹⁰¹

El informe sobre litigios del PNUMA de 2017 ha señalado que actualmente los casos que tratan la situación de los migrantes climáticos están aumentando exponencialmente. En Australia y Nueva Zelanda, de hecho, ya se han presentado más de 20 casos relacionados con migraciones climáticas transfronterizas.¹⁰²

Uno de los casos más relevantes fue el de *Teitiota vs. Nueva Zelanda* de 2015, en el que, a pesar de que el Tribunal Supremo de Nueva Zelanda denegó el refugio a Ioane Teitiota, ciudadano kiribatiano, el tribunal reconoció que “la degradación medioambiental resultante del cambio climático u otras catástrofes naturales podría crear una vía de acceso a la Convención sobre los Refugiados o a la persona protegida”.¹⁰³ Posteriormente, Teitiota acudió al CDH y acusó a Nueva Zelanda de violar su derecho a la vida en virtud del PIDCP. El CDH admitió que “los efectos del cambio climático en los estados receptores pueden exponer a los individuos a una violación de sus derechos contenidos (en el PIDCP)”¹⁰⁴ Sin embargo, no pudo anular la decisión de Nueva Zelanda, porque solo podría hacerlo en caso de que su decisión hubiese sido arbitraria, fuese un error o una denegación de acceso a la justicia.

En 2020 se ha presentado una queja frente a 10 relatores especiales de Naciones Unidas que muestra esta tendencia creciente en el litigio en relación con el cambio climático. Una asociación de pueblos indígenas de Estados Unidos alega que sus tierras están dejando de ser habitables por los impactos de evolución lenta y rápida del cambio climático. Culpan a Estados Unidos de no reconocer el acceso a la participación de estos pueblos, de no promover estrategias de adaptación que garanticen la autodeterminación de sus pueblos y de ignorar las violaciones de sus derechos a la vida, la salud, la vivienda, el agua y saneamiento, a un medioambiente limpio o a la alimentación.¹⁰⁵ Independientemente de la respuesta que otorgue Naciones Unidas, esta petición establece un marco para futuras acciones judiciales que lleven a cabo migrantes climáticos de todo el mundo.¹⁰⁶

¹⁰¹ PNUMA, op. cit., nota 99, pp. 7 – 10.

¹⁰² PNUMA, op. cit., nota 100.

¹⁰³ Véase caso: NZSC 107 (2015). *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, párr. 13.

¹⁰⁴ CDH, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol*, concerning communication No. 2728/2016, 2020, párr. 3.

¹⁰⁵ Climatecasechart, *Rights of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement*, 2020, disponible en: <http://climatecasechart.com/non-us-case/rights-of-indigenous-people-in-addressing-climate-forced-displacement/> [consultado en 18 marzo 2021].

¹⁰⁶ PNUMA, op. cit., nota 100.

PNUMA espera que sigan aumentando los casos relacionados con migraciones climáticas transfronterizas y relacionados con desplazamientos internos; además, considera que las obligaciones gubernamentales en relación con la protección de los migrantes climáticos transfronterizos y todos sus derechos, se convertirán pronto en “la parte más visible del panorama de los litigios climáticos”.¹⁰⁷

Así, los litigios del cambio climático, cuyas acusaciones incorporarán normativa del derecho internacional de los derechos humanos, así como de las migraciones, del refugio o de la apatridia, podrán convertirse en una herramienta eficaz para la protección de los migrantes climáticos transfronterizos y los desplazados climáticos internos.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, relativo al marco jurídico internacional y los desafíos para el derecho internacional, ya existen algunas herramientas que, desarrollándose, pueden ser eficaces para la protección de los migrantes climáticos. Sin embargo, la tendencia del derecho internacional a ir un paso por detrás de las nuevas realidades y desafíos globales provoca que aprovechar estas herramientas sea todo un desafío. Más allá de ello, es necesaria la creación de nuevo material jurídico producto de fuentes del derecho vinculantes, con el objetivo de crear herramientas nuevas y específicas para la cuestión concreta de la protección internacional de los migrantes climáticos. Por ello, en el próximo capítulo, se estudiarán las posibilidades de creación normativa futura para la protección específica de los migrantes climáticos, mediante un tratado internacional multilateral o el desarrollo de un nuevo protocolo a la CMNUCC.

¹⁰⁷ PNUMA, op. cit., nota 100, p. 29.

CAPÍTULO IV

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS MEDIANTE EL DESARROLLO NORMATIVO

Mediante la interpretación y adaptación del Derecho internacional existente, como se ha visto, se podrían plantear algunas herramientas de protección de los migrantes climáticos, que, mediante el litigio, generasen una jurisprudencia capaz de materializarlas. Pero, en cualquier caso, serían opciones paliativas, localizadas geográficamente, de poco alcance e insuficientes, si se cumplen las estimaciones que establecen que, antes de acabar el siglo XXI, 200 millones de personas se habrán desplazado como consecuencia de los impactos del cambio climático.¹⁰⁸

El riesgo de que 1 de 45 personas en el mundo sean migrantes o desplazados climáticos en 2100; amplios territorios de Estados de todo el mundo no sean aptos para la vida humana; e, incluso, varios Estados insulares de baja altitud se hayan tornado inhabitables, requiere la existencia de mecanismos de protección internacional que sean realmente ambiciosos. Para ello, sería necesario adoptar un nuevo tratado internacional multilateral o, al menos, un protocolo a la CMNUCC exclusivamente para la protección de los migrantes climáticos.

1. La creación de un tratado internacional

La existencia de un vacío jurídico en una materia de vital importancia para comunidad internacional, como es la protección de los derechos más fundamentales de los individuos afectados por el cambio climático, requiere aunar esfuerzos de cooperación internacional, para la creación de un tratado internacional.

A continuación, se estudiarán las propuestas de tratado internacional presentadas más relevantes, así como las deficiencias que existen en la gobernanza global para llevarlas a cabo, y las posibles vías para superarlas. Por último, se aludirá a las críticas que establecen que la creación de un tratado internacional multilateral no es la solución más adecuada de protección de los migrantes climáticos.

1.1. El contenido del tratado

Entrado el siglo XXI, ante la existencia de una mayor base científica que, progresivamente, llamaba la atención sobre los desplazamientos humanos vinculados al cambio climático y la degradación medioambiental, numerosos actores de la comunidad internacional alegaron la necesidad de adoptar una Convención universal que diese respuesta a este nuevo reto global. Así, la academia comenzó a producir propuestas de acuerdos internacionales con el objetivo de incentivar el debate de actores gubernamentales, los únicos capaces de adoptarlos. Entre estas propuestas destacan dos borradores de convención, desarrollados por la Universidad de Limoges, en Francia, y la Universidad Oeste de Australia.

El “Proyecto de Convenio relativo al estatuto internacional de los desplazados ambientales”¹⁰⁹ fue llevado a cabo por un grupo de reputados juristas del Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado de la Universidad de Limoges y es considerado como el borrador de

¹⁰⁸ Myers, N., op. cit., nota 35.

¹⁰⁹ Centre International de Droit Comparé de l’Environnement, *Proyecto de Convenio relativo al estatuto internacional de los desplazados ambientales (Cuarta versión)*, abril de 2018, versión en español, disponible en: <https://cidce.org/en/deplaces-environnementaux-refugies-ecologiques-environmentally-displaced-persons/> [Consultado en 25 marzo de 2021].

Convención más ambicioso y viable para la protección internacional de los migrantes climáticos. En concreto, el proyecto de convenio está destinado a la protección de:

las personas, las familias, los grupos y las poblaciones que se enfrentan a un cambio radical o insidioso de su medio ambiente que afecta inevitablemente a sus condiciones de vida obligándoles a dejar sus lugares de residencia habitual urgentemente o en el transcurso del tiempo.¹¹⁰

Es decir, de los desplazados como consecuencia tanto de los desastres de evolución rápida, como de aquellos de evolución lenta. Además, en cuanto al ámbito de aplicación, comprende la protección tanto de los desplazados internos como de los migrantes internacionales.¹¹¹

El borrador está fundamentado en cinco principios esenciales: el principio de solidaridad, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de protección, el principio de no discriminación y la prohibición de la expulsión o devolución.¹¹² Y reconoce una serie de derechos básicos de todos los migrantes, diferenciando entre aquellos que deben ser garantizados “a las personas amenazadas por el desplazamiento (inminente o potencial)”¹¹³, y los que deben garantizarse a las personas desplazadas, tanto nacional como internacionalmente.¹¹⁴ En este último ámbito, se hace especial mención al propio derecho al desplazamiento (y por tanto a la obligación de los Estados firmantes de acoger a los migrantes, sin discriminación); pero también al derecho a la nacionalidad (de origen y destino), los derechos civiles y políticos, y la prohibición de expulsión.

Sin embargo, la mayor aportación de este borrador es el propio reconocimiento del “Estatuto de desplazado ambiental”¹¹⁵ y la creación de una serie de instituciones y órganos con el propósito de implementar y actualizar el tratado. Entre ellas, una Conferencia de las Partes; una Agencia Mundial para los Desplazados Ambientales (encargada de promover y colaborar en la aplicación del Convenio); una Alta Autoridad formada por personalidades reconocidas en el ámbito de los derechos humanos, el medio ambiente y la paz; y un Fondo Mundial para los Desplazados Ambientales, que conceda ayuda financiera y material para la acogida y regreso de los migrantes climáticos. Además, la OIM tendría amplias competencias, entre ellas, presidir la Secretaría de la Alta Autoridad.¹¹⁶ Por último, el tratado dispondría de diversos mecanismos de aplicación, basados en la cooperación efectiva, los acuerdos bilaterales y regionales y la creación de informes de aplicación periódicos,¹¹⁷ además de un mecanismo de solución de controversias.

Así, este proyecto, más allá de intentar adaptar instrumentos preexistentes (como el Estatuto de los Refugiados) a la realidad de los migrantes climáticos, busca crear un estatuto propio, que garantice los derechos humanos en riesgo de los migrantes, así como el propio derecho a migrar de las personas que se encuentren en la situación descrita en el artículo 2. De esta manera, el texto incorpora no solo la protección y la asistencia, sino también la responsabilidad de los Estados receptores, en base a los principios generales mencionados.

La segunda propuesta que se ha de destacar por su gran relevancia se está desarrollando en la Universidad Oeste de Australia, bajo el liderazgo del profesor, abogado y activista australiano,

¹¹⁰ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, art. 2.

¹¹¹ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, art. 3.

¹¹² Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, arts. 4-8.

¹¹³ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, arts. 9-10.

¹¹⁴ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, arts. 12, 13.

¹¹⁵ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, art. 14.

¹¹⁶ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, arts. 20-26.

¹¹⁷ Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, op. cit., nota 109, arts. 27-29.

David Hodgkinson. “La Convención para las personas desplazadas por el Cambio Climático”¹¹⁸ pretende ser una respuesta a la incapacidad del derecho internacional existente para adaptarse a la realidad de los migrantes climáticos. Hodgkinson propone adoptar un nuevo tratado que:

- d) Establezca un nuevo marco general de asistencia con instrumentos propios.
- e) Proteja a los desplazados internos, pero también a los migrantes que deban cruzar alguna frontera; a los desplazados temporales (como consecuencia del impacto de un fenómeno meteorológico extremo), y también a los migrantes permanentes (afectados por desastres de evolución lenta).
- f) Esté basado en el principio de no discriminación y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En base a ello, se asistirá a los desplazados de cualquier nacionalidad y lo harán especialmente los países más desarrollados, según sus capacidades económicas en términos relativos y sus emisiones históricas de GEI (mediante el “Fondo para los desplazados del cambio climático”).
- g) Reconozca y proteja los derechos de los migrantes, no solo a nivel individual, sino en términos colectivos o comunitarios.
- h) Tenga mecanismos de protección específicos para los habitantes de los Estados insulares de baja altitud en hundimiento, basados en los principios de proximidad, autodeterminación y, especialmente, salvaguarda del patrimonio cultural e inmaterial de los migrantes.
- i) Sea una medida complementaria a los esfuerzos globales de mitigación y otras herramientas de adaptación a los impactos del cambio climático.¹¹⁹

Así, la propuesta australiana, como la francesa, apuesta por la búsqueda de un tratado multilateral de protección del interés público global, de carácter vinculante y con vocación de universalidad; así como la creación de una arquitectura institucional, con mecanismos de implementación, control, financiación y solución de controversias. Es decir, un tratado de *hard law*, capaz de proteger derechos concretos mediante principios compartidos.

Sin embargo, la gobernanza global, en especial en términos de cambio climático, tiene amplias limitaciones para alcanzar un acuerdo vinculante de este calibre. Así, ¿es el tratado multilateral una propuesta factible?

1.2. La gobernanza global: deficiencias y oportunidades

Alcanzar un tratado internacional de las características planteadas anteriormente requiere un nivel de compromiso, cooperación y consenso difícil de alcanzar a gran escala en el corto plazo. De hecho, el régimen internacional para la protección del medio ambiente se caracteriza por estar descentralizado, poco legalizado y producir normas sin carácter vinculante, de *soft law*.

Sea por la complejidad de la problemática a tratar, o por la falta de consenso en relación con las propuestas de solución, lo cierto es que existe una falta de voluntad por parte de los Estados a la hora de obligarse mediante tratados vinculantes. Concretamente, los Estados más desarrollados no están dispuestos a asumir obligaciones y responsabilidades diferenciadas, en ocasiones más estrictas de lo que las expectativas de crecimiento económico puedan asumir. Esto es así, tanto en el ámbito de las políticas de mitigación del cambio climático, como en aquellas de adaptación y las necesarias para alcanzar la protección eficiente de los migrantes

¹¹⁸ Hodgkinson, D., *A Convention for Persons Displaced by Climate Change*. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad Oeste de Australia, 2012, disponible en <http://www.ccdpconvention.com/index.html> [Consultado en 28 marzo 2021].

¹¹⁹ Hodgkinson, D., Burton, T., Dawkins, S., Young, L., & Coram, A., *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*. The New Critic, (8), 2008. Disponible en: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1307/6/56/562014/pdf> [Consultado en 28 marzo 2021].

climáticos: las cargas diferenciadas que supondrían la necesidad de cubrir los costes de protección de los migrantes son tan altas, que la voluntad política se deteriora.¹²⁰

Además, la cooperación necesaria para alcanzar un acuerdo internacional de estas características se ve comprometida por otras deficiencias estructurales de la gobernanza global contemporánea:

- a) Deficiencias institucionales de los regímenes internacionales, como bajos niveles de legalización; regímenes fragmentados, complejos y débiles; y conflictos, ausencia de coordinación y falta de cooperación entre regímenes internacionales de distinta naturaleza. En el caso de las migraciones climáticas, se requiere la cooperación efectiva de los regímenes internacionales del medio ambiente, las migraciones y los derechos humanos, por ejemplo.
- b) Deficiencias normativas y del derecho internacional, como la predominancia de *soft law* o la dificultad existente para reinterpretar el derecho preexistente en favor de nuevas realidades, como las migraciones climáticas.
- c) Deficiencias relativas a la falta de voluntad política de cooperación efectiva, como el problema de acción colectiva en el cuidado de los bienes públicos globales; la falta de consenso global y la existencia de intereses divergentes; o la predominancia del unilateralismo.
- d) Deficiencias relativas a la proliferación de actores no estatales, como la intrusión de intereses particulares en la gobernanza multipartes; o la desterritorialización de empresas transnacionales con fuertes responsabilidades en la mitigación del cambio climático, por ejemplo.
- e) Deficiencias relativas a las transformaciones de la comunidad internacional y la globalización, como la dificultad existente para coordinar los cambios necesarios para solventar determinadas problemáticas, como consecuencia de la interdependencia multipartes global o la dificultad para diagnosticar de forma unánime problemáticas globales. En el caso de las migraciones climáticas, este es un problema evidente.¹²¹

Ante estas limitaciones, algunos autores, como Kälin y Schrepfer, proponen tres recomendaciones para solventarlas. En primer lugar, una organización intergubernamental como Naciones Unidas, debe tomar el liderazgo y la iniciativa, convocando un foro de debate específico para las migraciones climáticas, quizás bajo el amparo de la CMNUCC. En segundo lugar, se debe alegar la importancia de una cooperación efectiva, como consecuencia de la estructura de interdependencia entre los Estados en diferentes áreas; es decir, abogar por la necesidad de un acuerdo debido a las consecuencias multidimensionales de las migraciones climáticas, no solo en el ámbito fronterizo, sino en el desarrollo, la paz y seguridad internacionales o las crisis humanitarias internacionales. En tercer lugar, se debe encontrar un foro coherente y adecuado en el que Naciones Unidas pueda justificar las negociaciones para alcanzar el tratado, mientras logra mantener la justificación de la multidimensionalidad no solo en la problemática, sino también en la búsqueda de soluciones mediante el tratado. Así se podría fomentar la cooperación, la participación y la convergencia de intereses.¹²²

¹²⁰ Felipe, Pérez, B., I., *Las migraciones climáticas: retos y propuestas desde el derecho internacional*, Universitat Rovira i Virgili, Departamento de Derecho Público, tesis doctoral dirigida por la Dra. Susana Borràs, Tarragona, 2016, p. 285.

¹²¹ Abbott, K. W., Snidal, D., *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State*, en Walter Mattli y Ngaire Woods (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 2009, pp. 44-88.

¹²² Kälin, W., & Schrepfer, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Ginebra, 2012. En Felipe, Pérez, B., I., *Las migraciones climáticas: retos y*

Sin embargo, aunque se lograra estimular la participación y convocar un foro de debate más o menos universal, los Estados tienden a evitar obligarse mediante normas vinculantes y, en caso de hacerlo, el resultado suele ser un acuerdo de mínimos. Por ello, otros autores recomiendan apostar por un acuerdo de soft law, como el Acuerdo de París, para lograr un acercamiento a la protección internacional de los migrantes climáticos. Aunque, de nuevo, sería insuficiente.

Por otro lado, si bien una Convención multilateral, como la propuesta por el Centro internacional de derecho ambiental comparado de la Universidad de Limoges crearía la red institucional más garantista para la protección internacional de los migrantes climáticos, existen fuertes argumentos que anuncian lo contrario.

1.3. Críticas a la adopción de un tratado internacional

Jane McAdam, una de las autoras más relevantes de la academia a nivel global en materia de migraciones climáticas, es tajante al respecto: un tratado internacional no es la respuesta; tampoco lo es crear un estatuto de “persona desplazada por el cambio climático”, similar al creado para los refugiados.¹²³ McAdam justifica la existencia de una serie límites conceptuales y pragmáticos que tornarían ineficaz este instrumento:

- a) La negociación de un tratado puede provocar la inacción ante el cambio climático: el propio proceso de negociación, centrándose en detalles lingüísticos, se convierte en una excusa para no hacer nada hasta alcanzar el resultado. Así, se desperdicia un tiempo valioso que puede emplearse en buscar soluciones más adecuadas.
- b) El entendimiento del tratado como la solución a las migraciones climáticas parte de un enfoque inadecuado: el principal impulsor de las migraciones no es el cambio climático, sino la vulnerabilidad contextual de las poblaciones y la ausencia de herramientas de adaptación y resiliencia. Por ello, un tratado de protección internacional sería reactivo, y no proactivo y preventivo; es decir, no buscaría aliviar las causas de daño, sino reducir los impactos de este.
- c) La multicausalidad del desplazamiento, unida a la complejidad científica del estudio de los impactos del cambio climático, provocaría que un tratado fuese ineficaz, debido a que impediría definir con exactitud qué poblaciones migran como consecuencia única del cambio climático y cuáles lo hacen por otros motivos o por la incapacidad de adaptación debida a altos niveles de pobreza previos. De hecho, en la mayor parte de los casos, se da una “migración de supervivencia” y no una “migración climática”: es decir, la pobreza, potenciada por el cambio climático, es la causa esencial de las migraciones transfronterizas.¹²⁴ Además, si se crea un tratado internacional de protección de los migrantes climáticos, este podría quedar constantemente bloqueado por las dificultades científicas existentes para demostrar que la causa única de un fenómeno natural o climático dado es el cambio climático (y no la degradación ambiental, por ejemplo).
- d) El desarrollo de un nuevo tratado se enfrenta a numerosos obstáculos políticos. Por un lado, existe una ausencia de voluntad política para alcanzar un compromiso de protección continuado y no contextual o puntual. Por otro lado, incluso los países que se enfrentan a las situaciones más extremas y en los que las migraciones climáticas son

propuestas desde el derecho internacional, Universitat Rovira I Virgili, Departament de Dret Públic, tesis doctoral dirigida por la Dra. Susana Borràs, Tarragona, 2016, p. 286.

¹²³ McAdam, J., *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the answer*, International Journal of Refugee Law, Vol. 23, No. 1, Oxford University Press, 2011, pp. 2 – 27, disponible en: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/ijr_l_cc_treaty.pdf [Consultado en 29 marzo 2021].

¹²⁴ McAdam, J., op. cit., nota 123, p. 14.

inevitables, como Kiribati y Tuvalu, tienen puntos de vista opuestos. Mientras el gobierno de Kiribati busca alcanzar acuerdos internacionales en los que los Estados industrializados reconozcan haber sido los causantes del daño climático y acepten las reubicaciones comunitarias como un modelo de compensación de daños; Tuvalu y los Estados Federados de la Micronesia se niegan a incluir las reubicaciones en ningún tratado internacional, por miedo a que ello sea entendido como la solución y no se lleven a cabo medidas de mitigación exigentes e inmediatas que logren frenar los impactos del cambio climático y logren evitar la desaparición de sus islas. Por otro lado, Bangladesh lucha por alcanzar un tratado regional que regule las migraciones climáticas y apunta que, de lo contrario, habrá una crisis humanitaria sin precedentes en la región, cuando 30 millones de bangladeshíes necesiten migrar y no tengan dónde hacerlo.¹²⁵ Así, parece imposible alcanzar el consenso necesario para la adopción de un tratado universal.

McAdam, frente a los problemas conceptuales y pragmáticos de la búsqueda de un tratado internacional único, alega que es más adecuado, útil y coherente desarrollar acuerdos bilaterales o regionales de migración laboral, educativa y familiar, que tengan en consideración las circunstancias específicas de los migrantes. Estos acuerdos deberían ser capaces de generar un flujo paulatino pero constante de desplazamientos, mientras se establecen redes migratorias que garanticen la pervivencia cultural, los lazos humanos, el envío de remesas y, con ello, que alivien la pobreza y el hacinamiento en los países de origen, sin asumir su desaparición y reduciendo los niveles de vulnerabilidad contextual, mientras se desarrollan políticas más amplias de adaptación al cambio climático.¹²⁶

La opinión de McAdam parece responder a una aceptación de los límites de la gobernanza global y a un enfoque realista para superarlos, priorizando la búsqueda de soluciones concretas y viables a corto plazo, frente al establecimiento de un régimen de protección internacional específico, que sin negar que pudiese ser una buena herramienta de respuesta a la problemática, alega que parece imposible su logro por la propia dificultad internacional de creación normativa frente a nuevas problemáticas globales. Así, las soluciones enmarcadas dentro del capítulo III del presente escrito, relativas a la adaptación del derecho internacional existente, se acercarán más al enfoque de McAdam y otros autores realistas. Sin embargo, otras voces apuestan por un punto intermedio: emplear una estructura institucional preexistente, como es la CMNUCC, para extender sus funciones mediante la creación de un nuevo protocolo a la Convención.

2. La creación de un Protocolo a la CMNUCC

La creación de un nuevo protocolo a la CMNUCC como alternativa a la creación de un tratado en su totalidad, otorgaría ventajas a nivel práctico. En primer lugar, se tardaría menos tiempo, debido a que la CMNUCC ya cuenta con el apoyo político de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, y se ha establecido como el documento marco en el que se desarrolla el debate global en torno a la mitigación y adaptación al cambio climático. En segundo lugar, muchos de los principios que la protección internacional de los migrantes climáticos requiere, como las responsabilidades comunes pero diferenciadas, ya se encuentran instaurados en la CMNUCC. En tercer lugar, la celebración anual de las COP permitiría adaptar el marco de protección a las nuevas circunstancias presentes, pero también a las proyecciones científicas futuras, gracias, además, a la arquitectura institucional ya existente en la convención. Y, en

¹²⁵ McAdam, J., op. cit., nota 123, p. 18.

¹²⁶ McAdam, J., op. cit., nota 123, pp. 20 – 27.

cuarto lugar, la inclusión de esta nueva cartera reforzaría la dimensión humana de la propia CMNUCC.¹²⁷

Sin embargo, la creación de un nuevo protocolo a la CMNUCC también tiene una serie de desventajas; muchas de ellas, no obstante, compartidas con la opción de la adopción de un nuevo tratado. La esencial es la posible discriminación que generaría respecto a desplazados por causas no vinculadas estrictamente al cambio climático, como los desplazados por otras causas medioambientales o los desplazados que no puedan justificar la relación de causalidad única con el cambio climático.

Con el objetivo de superar el reto de la causalidad, una opción propuesta es establecer un listado de territorios afectados de forma especialmente relevante por los impactos del cambio climático. Así, bastaría con que los desplazados demostrasen que su vivienda habitual se encuentra en tal territorio, más allá de establecer el vínculo concreto de causalidad con el cambio climático y las circunstancias específicas que han tornado su territorio inhabitable.¹²⁸

Frank Biermann e Ingrid Boas, prestigiosos investigadores en materia de gobernanza climática, defienden el potencial de esta opción, que podría materializarse mediante el “Protocolo sobre reconocimiento, protección y reasentamiento de los refugiados climáticos”.¹²⁹ Así, podría comenzar a desarrollarse un régimen de protección de los migrantes climáticos, basado en los siguientes principios¹³⁰:

- a) Principio de reubicación planificada y reasentamiento: el núcleo del régimen serían los programas de reasentamiento planificados y voluntarios a largo plazo.
- b) Principio de reasentamiento, en lugar de asilo temporal, para proteger a los migrantes que no puedan volver a sus territorios de origen.
- c) Principio de protección de los derechos colectivos de las poblaciones locales. Es decir, establecer un protocolo que encuentre su eje en derechos de las comunidades y no en derechos individuales.
- d) El principio de la asistencia internacional para las medidas nacionales. Es decir, que se priorice la ayuda a los gobiernos de los países más afectados frente a las ayudas destinadas a los reasentamientos, que deben ser la última opción.
- e) El principio del reparto de la carga internacional; en línea con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Lo interesante de la propuesta de Biermann y Boas es que asigna tareas en la gobernanza de este protocolo a organizaciones internacionales existentes, como el Banco Mundial, el PNUD, la OMS o la FAO; pero también establece la creación de un Comité Ejecutivo específico, que estaría al servicio de la CMNUCC y funcionaría en el marco de las COP.

De esta manera, la creación de un Protocolo adicional a la CMNUCC podría solventar algunos de los escollos prácticos a los que se enfrenta la gobernanza global del cambio climático, con

¹²⁷ Felipe, Pérez, B., op. cit., nota 120, pp. 289 – 291.

¹²⁸ Gromilova, M., *The Issue of Climate-Induced Displacement from the Perspective of International Environmental*. Tilburg University, 2012, disponible en: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=122940> [consultado en 30 marzo de 2021].

¹²⁹ El nombre original, en inglés, es el siguiente: *Protocol on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees*.

¹³⁰ Biermann, F., Boas, I., *Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, Global Change and Ecosystem Priority of the Sixth Framework Research Programme, Integrated Project ‘Adaptation and Mitigation Strategies. Supporting European Climate Policy’ [ADAM Project], Contract no. 018476, pp. 291 – 299. Disponible en: https://www.globalgovernancewatch.org/library/doclib/20160205_ClimatChangeandHumanMigration.pdf [consultado en 30 marzo 2021].

los que se topa la adopción de un nuevo tratado internacional; sin embargo, la cuestión de la voluntad política, sobre todo en el ámbito de obligarse a la recepción de migrantes, puede encontrarse con límites. Tampoco parece ser la mejor opción de protección si no se logra evitar el riesgo de discriminación de otros desplazados por causas no climáticas o si no se logra establecer un modelo de causalidad firme que no de lugar a controversias y bloqueos del régimen. De hecho, esta complejidad científica a la hora de establecer relaciones de causalidad es uno de los mayores límites a la creación normativa dentro del régimen internacional del medio ambiente.

La protección internacional de los migrantes climáticos a través de la creación normativa, sea mediante la adopción de un nuevo tratado o la creación de un protocolo adicional a la CMNUCC, podría otorgar mayores garantías a los migrantes, al establecer herramientas concretas y eficaces de protección, mucho más adecuadas que aquellas que pueden ser obtenidas mediante la adaptación del derecho internacional existente, que se han analizado en el capítulo III. Sin embargo, la falta de voluntad política o la propia incompatibilidad de intereses y comprensiones de la problemática, torna la búsqueda de nuevas herramientas lenta, y quizás utópica dadas las deficiencias de la gobernanza global actual.

Si la adaptación del derecho internacional existente otorga herramientas insuficientes, pero la creación de nueva normativa internacional parece inalcanzable en el corto plazo, ¿qué otras opciones de protección internacional de los migrantes climáticos pueden ser eficaces y realistas? En el próximo y último capítulo se estudian alternativas, propuestas e iniciativas que pueden ayudar a solventar esta problemática.

CAPÍTULO V

LA BÚSQUEDA DE NUEVAS HERRAMIENTAS DE PROTECCIÓN DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS

Actualmente, diferentes actores de la comunidad internacional se encuentran estudiando posibles soluciones para solventar el vacío jurídico al que se enfrentan los migrantes climáticos, sobre todo aquellos que requieran cruzar alguna frontera. A continuación, se hace un breve estudio sobre el estado del debate global para, finalmente, desarrollar una propuesta de protección propia.

1. Una iniciativa multilateral: en busca de la cooperación global

El Acuerdo de Cancún de 2010, alcanzando en la COP 16 de la CMNUCC, reconoció que el desplazamiento, la migración y la reubicación planificada suponían uno de los mayores retos en términos de adaptación al cambio climático y la comunidad internacional debía afrontarlo.¹³¹

1.1. La Iniciativa Nansen

Así, en 2012, Suiza y Noruega tomaron la iniciativa y llamaron la atención sobre el vacío de protección existente para abordar los desplazamientos transfronterizos en el contexto de desastres y del cambio climático. La Iniciativa Nansen, pues, se creó como un proceso consultivo de participación de múltiples actores, dirigido por los Estados participantes, con el objetivo de alcanzar el consenso sobre una nueva *agenda de protección* que aborde las necesidades de los migrantes climáticos transfronterizos.¹³²

En octubre de 2015, el proceso de consultas local y regional desembocó en la Consulta Global de la Iniciativa Nansen, en la que se alcanzó la Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el Contexto de los Desastres y el Cambio Climático (el Programa de Protección), que fue aprobado por 109 Estados.¹³³

El objetivo del Programa de Protección es mejorar la comprensión, proporcionar un marco conceptual e identificar las herramientas efectivas para fortalecer la protección de los migrantes climáticos transfronterizos. Pero, si bien no busca crear una nueva convención internacional vinculante, trata de apoyar un enfoque integrado de interacción de herramientas eficaces por parte de Estados y organizaciones regionales, basado en sus propios marcos normativos y capaz de adaptarse a cada contexto y situación concreta. Es decir, se basa en la cooperación, la voluntariedad y la solidaridad internacional, y no en la obligatoriedad de protección.

Además, la prioridad del Programa de Protección es trabajar sobre los países de origen, en los siguientes ámbitos: a) reducir la vulnerabilidad y fomentar la resiliencia ante el riesgo de desplazamiento por desastres; b) facilitar la migración interna fuera de las zonas peligrosas antes de que se produzcan los desastres; c) diseñar planes de reubicación planificada, internos

¹³¹ ONU, *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*, Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 de marzo de 2011, párrafo 14 (f), disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf> [consultado en 30 marzo de 2021].

¹³² The Nansen Initiative, *Disaster-induced cross-border displacement: the response*, web oficial, s. f. disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/> [consultado en 30 marzo de 2021].

¹³³ The Nansen Initiative, *Global Consultation: Conference Report*, Geneva, 12-13 oct 2015. Disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf> [consultado en 30 marzo 2021].

e internacionales (priorizando los desplazamientos internos); d) dar respuesta a las necesidades de los desplazados internos; e) desarrollar planes nacionales, regionales e internacionales de protección internacional en las áreas prioritarias por su especial vulnerabilidad.¹³⁴

1.2. La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres

En mayo de 2016, la Agenda de Protección se institucionalizó en la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD)¹³⁵, que cuenta con un Grupo Directivo, un Comité Consultivo y una Unidad de Coordinación. Así, la PDD además de implementar las recomendaciones de la Agenda de Protección, se encarga de:

Promover medidas para abordar las necesidades de protección y asistencia a las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático (...). Y promover medidas para gestionar los riesgos de desplazamiento en los países de origen, en particular prácticas efectivas que ayuden a las personas en riesgo de desplazamiento por desastre a (i) permanecer en sus hogares y evitar el desplazamiento a través de la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y las medidas de fortalecimiento de resiliencia, etc.; (ii) salir fuera del peligro de una manera digna, mediante la creación de vías para una migración segura, ordenada y regular, y la reubicación planificada como medida de último recurso.¹³⁶

Así, la PDD ha sabido dar respuesta a las deficiencias y oportunidades de la gobernanza global estudiadas en el capítulo anterior; al crear un marco institucionalizado de debate, que no genera obligaciones de ningún tipo, pero promueve la participación, la cooperación y la búsqueda común de soluciones, y no a través de la creación normativa, sino de la adaptación del derecho internacional existente y los ordenamientos jurídicos nacionales.

Además, trata de hacer buen uso de las colaboraciones con organizaciones regionales, pero también internacionales, como ACNUR o la OIM, que participan de manera activa en la PDD; así como con otros actores no gubernamentales de la comunidad internacional. Y, por supuesto, algunos de los Estados más afectados por la problemática, como Fiyi o Bangladesh, tienen un lugar privilegiado en la mesa de diálogo, en la que además participan Estados y Organizaciones que son potenciales receptores de migrantes, como la Unión Europea.

No obstante, a marzo de 2021, tan solo 18 Estados son miembros de la PDD, por lo que el alcance de la cooperación que esta genera no es en absoluto tan amplio como la problemática requiere. De hecho, solo 8 miembros de la OCDE también lo son de la PDD: Australia, Canadá, la Unión Europea, Alemania, Francia, Noruega, Suiza y México.¹³⁷ Por ello, si bien la PDD ha logrado ser el foco de gobernanza global en la materia, no genera todas las herramientas necesarias para asegurar la protección internacional de los migrantes climáticos; al menos, por ahora.

¹³⁴ The Nansen Initiative, op. cit., nota 133, p. 8.

¹³⁵ Platform on Disaster Displacement, *our response*, web oficial, disponible en: <https://disasterdisplacement.org/> [consultado en 30 marzo de 2021].

¹³⁶ Platform on disaster displacement, Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD): estrategia 2019 – 2022, p. 2, disponible en: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2020/02/09022019-PDD-Estrategia-Espa%C3%B1ol-FINAL_compressed.pdf [Consultado en 30 marzo 2021].

¹³⁷ Platform on Disaster Displacement, *grupo directivo*, web oficial, disponible en: <https://disasterdisplacement.org/about-us/the-steering-group> [consultado en 30 marzo 2021]. Se incluye a la Unión Europea como “miembro de la OCDE” por la amplia representación de la UE en dicha organización.

2. Un enfoque: multidimensional y holístico para no pasar nada por alto

La División Internacional de Protección de ACNUR también ha contribuido al debate global y ha propuesto un enfoque que debe regir la “*protección internacional de las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático*”.¹³⁸

ACNUR, aún reconociendo el estado prematuro del debate y la imposibilidad actual de esbozar una estrategia única y consensuada globalmente, establece que sí es posible identificar cuatro elementos que deben determinar el enfoque necesariamente holístico y multidimensional de cualquier estrategia futura.¹³⁹ Estos elementos son:

2.1. Prevenir los desplazamientos

Prevenir los desplazamientos, tanto internos como internacionales, mediante la reducción del riesgo de desastres y la disminución de la vulnerabilidad, además de otras medidas de adaptación, es el primer paso que debe guiar cualquier respuesta ante esta problemática.

Como se ha visto a lo largo de este escrito, el cambio climático actúa como un potenciador de las vulnerabilidades preexistentes, que son las que se encuentran en la base de la necesidad de migrar. Por ello, las medidas más urgentes deben ser coherentes con el deseo predominante de las comunidades afectadas de permanecer en sus territorios el mayor tiempo posible.

Así, el objetivo fundamental debe ser, en la medida de lo posible, establecer estrategias para evitar que un fenómeno natural de evolución lenta o rápida se convierta en un desastre. Para ello, deben tomarse medidas para la reducción del peligro, para reducir la vulnerabilidad de las personas y para reforzar la resiliencia de las comunidades expuestas a dichos fenómenos. Además, los países con mayores tasas de emisión de GEI deben contribuir mediante programas de ayuda al desarrollo para fomentar estas medidas, que deben diseñarse en base al Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres adoptado en 2015 en el marco de las Naciones Unidas.¹⁴⁰

2.2. Gestionar las migraciones como medidas de adaptación

De acuerdo con el artículo 14(f) del documento final del Acuerdo de Cancún de 2010¹⁴¹, la migración debe ser considerada como una medida de adaptación a los impactos del cambio climático. Y ello puede proporcionar un nuevo enfoque bajo el cual gestionar las migraciones climáticas.

Actualmente, las migraciones climáticas son fundamentalmente temporales o circulares y generalmente internas. Una respuesta adaptativa a las sequías, por ejemplo, es enviar al varón de más edad de la familia a trabajar a la ciudad más cercana para que, con el envío de remesas, la familia pueda sobrevivir hasta el fin de la sequía, sin la necesidad de desplazarse definitivamente.¹⁴²

Considerando estas dinámicas, se deben llevar a cabo medidas tales como planes de migración regular que establezcan cuotas de admisión de migrantes procedentes de zonas afectadas por

¹³⁸ ACNUR, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR Division of International Protection, Legal and Protection Policy: Research Series, University of Bern, Switzerland, February 2012, PPLA/2012/01.

¹³⁹ ACNUR, op. cit., nota 138, pp. 58 – 62.

¹⁴⁰ ONU, *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres: 2015-2030*, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf [Consultado en 31 marzo de 2021].

¹⁴¹ ONU, op. cit., nota 131, artículo 14(f).

¹⁴² ACNUR, op. cit., nota 138, p. 60.

los impactos climáticos. Ello puede contribuir a aumentar la resiliencia de las comunidades de origen, además de apoyar los esfuerzos de adaptación y reducir los riesgos de migración irregular.

Estas medidas se podrían implementar a través de acuerdos bilaterales o sub-regionales entre países con flujos migratorios tradicionales. Y, de esta manera, se podría actuar en consonancia con las indicaciones de la iniciativa Nansen, que establecen que los Estados deben “prever y planificar de forma proactiva la migración como parte de sus estrategias de adaptación al cambio climático y sus planes de desarrollo”.¹⁴³

2.3. Proporcionar un estatus de protección a los desplazados transfronterizos

Se debe proporcionar un estatus de protección temporal a las personas desplazadas a otros países como consecuencia de los impactos del cambio climático, de acuerdo con el enfoque de adaptación previsto en el apartado anterior; pero también un estatus de protección y admisión permanente en los casos en que el retorno resulte imposible o no pueda llevarse a cabo en un plazo razonable de tiempo.

Este es el ámbito más difícil de establecer, debido al vacío jurídico existente, que se ha analizado a lo largo de este escrito. Sin embargo, los nuevos instrumentos para colmar estas lagunas deben contener el siguiente enfoque:

- a) *Los beneficiarios* deben ser los migrantes climáticos cuyo retorno sea legalmente impermisible, no factible o irrazonable en términos humanitarios.
- b) *Los derechos de desplazamiento* deben estar compuestos por los derechos: a entrar en los países de refugio; a permanecer en ellos mientras no sea posible el retorno; a la protección contra la devolución o expulsión; a la admisión permanente si el retorno es irrazonable.
- c) *Los derechos de estatus* considerarán la protección de todos los derechos humanos y los derechos adicionales del país de destino.
- d) *En cuanto a las disposiciones institucionales*, se deben definir las funciones y responsabilidades de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional, especialmente respecto al apoyo financiero.¹⁴⁴

2.4. Organizar el reasentamiento de las poblaciones de Estados en desaparición

Cualquier enfoque relativo a las migraciones climáticas, debe considerar de forma concreta y urgente las posibles vías de reubicación de las poblaciones de los pequeños Estados insulares de baja altitud y de otros Estados cuyo territorio se encuentra en riesgo de desaparición.

Los procesos de reubicación o reasentamiento comunitario deben garantizar la participación de las comunidades de origen y de destino y adaptarse al contexto, necesidades y preferencias de cada comunidad. Así como las comunidades de Tuvalu o los Estados Federados de la Micronesia, se niegan a una reubicación; las de Kiribati desean una “migración con dignidad” o las de Maldivas buscan reasentarse en el subcontinente indio, pero llevando a cabo una transferencia de soberanía completa. Por tanto, no hay una solución única.

En la propuesta final, se propondrá un marco de reubicación comunitaria que podría servir de plantilla para negociaciones futuras.

¹⁴³ The Nansen Initiative, op. cit., nota 133, nota 16, párr. 15.

¹⁴⁴ ACNUR, op. cit., nota 138, p. 61.

3. Una estrategia: multinivel para cerrar las brechas de protección

Si bien el enfoque que debe regir la protección internacional de los migrantes climáticos debe ser holístico y considerar los ámbitos de la mitigación, la adaptación y la propia asistencia; la estrategia para implementar este último ámbito (la protección en sí misma), debe ser multinivel e involucrar a diferentes actores de la comunidad internacional, desde el ámbito local hasta el mundial, mediante eficaces fórmulas de cooperación.

3.1. A nivel internacional

En el ámbito internacional, existen cuatro espacios estratégicos para la búsqueda de soluciones:

- a) Las COP anuales de la CMNUCC deben seguir estimulando el debate y la cooperación a nivel intergubernamental en la búsqueda de herramientas de protección internacional de los migrantes climáticos. Se trata de un espacio óptimo, en tanto que permite la interacción temática en la búsqueda de soluciones sinérgicas en un contexto de comunicación global. Sin embargo, debe integrarse en las COP la participación de especialistas en el marco de las migraciones. Además, la COP ha demostrado ser especialmente eficaz para establecer estrategias en los dos primeros puntos del enfoque descrito en el anterior punto: la prevención de la migración y el establecimiento de esta como una medida de adaptación en caso necesario; por ello, debe seguir apostando por desarrollar acuerdos en estos ámbitos estratégicos.
- b) La PDD, en colaboración con programas y agencias de las NNUU, como la OIM, PNUD o ACNUR; así como con actores de la sociedad civil de todas las regiones del mundo, deben seguir desarrollando programas de protección como el suscrito con la Iniciativa Nansen, capaces de atraer la colaboración de más Estados Miembros. Además, dada su especialidad en la materia de las migraciones climáticas, debe proponer borradores de protección y reasentamiento, especialmente para los migrantes transfronterizos. Es decir: debe seguir trabajando por lograr estrategias eficaces en los puntos 3 y 4 del enfoque general descrito anteriormente: la elaboración de un estatuto de protección y el establecimiento de planes de reasentamiento.
- c) La Comisión de Derecho Internacional (CDI) ya está trabajando sobre la protección de las personas en caso de catástrofes, pero se sugiere que comience a debatir sobre la protección de los migrantes climáticos transfronterizos; o, al menos, sobre el reconocimiento de una terminología única que haga referencia a esta problemática, puesto que el desarrollo de un proyecto de artículos de mínimos ya sería un gran paso hacia el reconocimiento de su protección.
- d) La Agenda para el Desarrollo de Naciones Unidas, siendo el marco de actuación de la organización, debe interrelacionar de forma más intensa las migraciones climáticas con el resto de las problemáticas globales. La Agenda 2030 de NNUU no ha logrado hacerlo, pero debe ser estudiado en la próxima Agenda para el Desarrollo, en tanto que las migraciones climáticas, como se ha visto, se ven afectadas y afectan a todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

3.2. A nivel regional

Las estrategias regionales son de vital importancia para el desarrollo de nuevas herramientas de protección. Así, destaca la labor de los regímenes de protección de los DDHH regionales en la ampliación de los ámbitos humanos a proteger y sus correspondientes mecanismos de implementación. Además, dentro de las organizaciones regionales, es más fácil superar los problemas de gobernanza aludidos en el capítulo IV y llegar al consenso. También son capaces de adaptar el enfoque de las soluciones a los contextos regionales, algo vital dado que tanto los impactos del cambio climático como las expectativas de respuesta son variables según la región.

Tanto las organizaciones regionales y subregionales como la cooperación bilateral o multilateral dentro de una determinada región pueden ser especialmente útiles estableciendo acuerdos concretos sobre diferentes modelos de migración, tanto económica y temporal, como en forma de reubicaciones permanentes, algo que se ha podido ver con relativo éxito en el caso de la región del Pacífico. Por último, el desarrollo de acuerdos bilaterales o regionales de migración climática regulada puede servir de precedente e inspiración para el resto de las regiones del mundo y así poder ampliar las perspectivas y el optimismo en torno a la protección internacional de los migrantes climáticos.

3.3. A nivel doméstico

A nivel doméstico, la estrategia debe comenzar por implementar políticas de adaptación al cambio climático y reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos. Además, deben promoverse foros de debate y participación de múltiples actores, no solo para el desarrollo de políticas de adaptación y resiliencia, basadas en el conocimiento local, sino también para discutir las perspectivas de futuro en torno a las migraciones como último recurso de adaptación.

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, además, debe guiar las estrategias de ayuda al desarrollo y la política exterior de los Estados más desarrollados. Así, la transferencia de asistencia técnica y de recursos debe fomentar la adaptación y la resiliencia de los Estados más afectados por el cambio climático.

4. Y... Una propuesta: ¿por dónde empezamos?

4.1. Superar el gran vacío jurídico

Atendiendo a las aportaciones de las iniciativas globales mencionadas en el punto 1; al enfoque holístico que debe regir la protección internacional de los migrantes climáticos expuesto en el punto 2; y a la estrategia multinivel mostrada en el punto 3, para llevar a cabo tanto las iniciativas como el enfoque, se puede observar que el gran reto al que se enfrenta la comunidad internacional actualmente es cómo responder a las migraciones transfronterizas de las poblaciones de los países cuyo territorio desaparecerá en las próximas décadas.

Esta es la máxima expresión de la vulnerabilidad del sistema de protección y seguridad humana global, puesto que parte de la necesidad de un estatuto de reconocimiento de dichos migrantes y un plan concreto y vinculante de respuesta. Ante ello, los acuerdos ambiguos de *soft law* no vinculantes no tienen ninguna utilidad. Con ello, mientras la comunidad internacional hace grandes esfuerzos en busca de soluciones para la mitigación del cambio climático y el desarrollo de estrategias de adaptación frente a los daños irreversibles; las migraciones transfronterizas continúan siendo un tabú jurídico y el vacío resultante terminará por implosionar.

Los ciudadanos de países como Kiribati, Tuvalu, islas Marshall o Maldivas todavía no tienen un respaldo eficaz por parte de la comunidad internacional; aquella que ha causado el daño que deja bajo el agua sus hogares y medios de subsistencia. Aquella que parece no ser consciente de que estos Estados insulares son el *canario de la mina* que es nuestro Planeta. Tras ellos, millones de personas se encontrarán frente a situaciones similares, y no parece distópico asumir que la desaparición de Estados frente al silencio internacional, junto al desarrollo de flujos migratorios descontrolados, podría iniciar un efecto dominó que repercuta de algún modo sobre todos los habitantes de la Tierra, en forma de desafíos a la seguridad internacional, extremismos políticos, conflictos por los recursos o la posesión de la tierra, desigualdad, pobreza... y otros tantos ámbitos globales que se degradarán si no se llega a una solución inmediata.

Por ello, a continuación, se lleva a cabo una propuesta propia de “reubicación estatal”, con el objetivo de que sea contestada, rebatida y desarrollada adecuadamente.

4.2. Una propuesta para la reubicación del Estado X en su totalidad

4.2.1. Actores involucrados y roles

- Estado X: Estado en desaparición
- Estado Y: Estado receptor y cedente de soberanía
- Comunidad internacional: Financiador y coordinador del proyecto

4.2.2. Contexto y punto de partida

Un Estado insular X,¹⁴⁵ compuesto por archipiélagos de atolones cuya altitud máxima es de media 2 metros sobre el nivel del mar actual, comenzará a ser inhabitable en los próximos 50 años, si las proyecciones más pesimistas del IPCC se cumplen: aquellas que estiman la evolución de los impactos de evolución lenta y rápida del cambio climático si se mantiene el nivel de emisiones de GEI actual.

Entre los próximos 30 y 50 años, las fosas de agua dulce y gran parte de los cultivos del Estado X desaparecerán para siempre, por las infiltraciones de agua salada producto del aumento del nivel del mar. La desaparición de los corales, los manglares y otras barreras naturales provocarán que las marejadas ciclónicas y otros eventos meteorológicos extremos destruyan periódicamente las infraestructuras, medios de subsistencia y cultivos. Mientras, el hacinamiento en la capital del Estado X (con una densidad de población de partida similar a la de Hong Kong), producto de los necesarios desplazamientos internos, hará insostenible la vida en la ciudad, que además se verá azotada por enfermedades transmisibles, pobreza y dependencia a la ayuda externa para la importación de alimentos, entre otras cosas. La población comenzará a migrar internacionalmente de forma irregular y descontrolada, viendo vulnerados todos sus derechos fundamentales. Finalmente, entre los próximos 50 y 100 años el nivel del mar habrá subido lo suficiente como para que todo el país quede inundado en las horas de marea alta y el Estado X será físicamente inhabitable.

Ante las evidencias científicas, se propone llevar a cabo un proyecto de reubicación progresiva del Estado X en su totalidad antes del cumplimiento de las previsiones descritas, con el fin de evitar la apatridia de jure de la población, producto de la propia desaparición del territorio y, por tanto, del Estado X.

4.2.3. Principios que deben regir el proyecto

El proyecto de reubicación estatal debe regirse por los siguientes principios, cuya conceptualización y aplicabilidad se determinará en el punto 4.2.4. (*Fases de implementación*).

- Principio de protección de los Derechos Humanos
- Principio de consideración cultural y simbólica
- Principio de acceso a la información, participación y liderazgo de las poblaciones afectadas, de origen y destino
- Principio de no discriminación, voluntariedad y flexibilidad
- Principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y justicia climática
- Principio de integración y multidisciplinariedad
- Principio de intergeneracionalidad
- Principios de cooperación y buena fe

¹⁴⁵ Con el objetivo de establecer una propuesta a modo de “plantilla”, no se aludirá a ningún Estado en concreto. El Estado X será el Estado en desaparición, y el Estado Y será el Estado receptor, donde se reubique el Estado X. Nótese que la mención a Estados ficticios no implica que numerosos Estados del mundo no se encuentren en las circunstancias planteadas, especialmente en la región del Pacífico.

4.2.4. Fases de implementación del proyecto

Fase 1. Primera fase de consultas ciudadanas en Estado X

De acuerdo con el principio de acceso a la información, participación y liderazgo de las comunidades afectadas, deben ser estas las que, poseyendo toda la información relativa a las estimaciones futuras, decidan las líneas generales del proyecto, en un proceso democrático y participativo.

Así, las comunidades del Estado X consensuarán, desde el establecimiento de las características esenciales que ha de tener el nuevo territorio, hasta la línea temporal en la que se efectuará. Además, el proyecto no debe ser excluyente de otros modelos migratorios, como la migración laboral, si así lo desea parte de la población, de acuerdo con el principio de no discriminación, voluntariedad y flexibilidad.

Fase 2. Investigación y consultas diplomáticas

Una vez que el gobierno del Estado X tiene en su poder el informe relativo a la voluntad general de la población del país, se iniciará un proceso de investigación en el que se invitará a la participación a diversos actores de la comunidad internacional experimentados en procesos de reubicación comunitaria, como la OIM, ACNUR o académicos de diversos ámbitos del conocimiento (desde los estudios medioambientales, hasta los derechos humanos), de acuerdo con el principio de multidisciplinariedad. Además, se establecerá un grupo de trabajo dentro del seno de la AGNU, que se encargue de dirigir y mediar diversas consultas diplomáticas en la búsqueda del nuevo territorio, además de coordinar al grupo de expertos.

En esta fase de investigación, en la búsqueda de la convergencia entre la voluntad general del Estado X y las posibilidades científicas y políticas, con el objetivo de encontrar el territorio más adecuado donde reubicar el Estado X, se deberán tener en cuenta factores como:

- La cercanía geográfica y la similitud de características medioambientales, de acuerdo con el principio de consideración cultural y simbólica, teniendo en cuenta la necesidad de encontrar un territorio similar, en el que puedan pervivir las tradiciones y simbología culturales, así como los modelos de subsistencia habituales (mismos cultivos, mismas técnicas de pesca...). Para ello, lo adecuado será buscar una isla en la misma subregión.
- La seguridad ante los impactos del cambio climático: si bien el territorio debe ser lo más parecido posible al de origen, no podrá tratarse de un archipiélago de atolones, debido a que la vulnerabilidad física sería idéntica. Por tanto, deberá encontrarse el equilibrio entre la seguridad climática y la similitud geográfica y medioambiental.
- El territorio de destino no debe estar previamente habitado, ni económicamente explotado, ni simbólicamente ocupado. Deben realizarse intensos estudios, en los que participen las poblaciones del Estado Y (de destino) y en los que se evidencie la ausencia absoluta de cualquier tipo de propiedad física o simbólica, ni en el momento presente, ni en un espacio temporal suficientemente amplio, con el objetivo de neutralizar cualquier posibilidad de reivindicación territorial futura.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, el comité multidisciplinar encargado de investigar las posibilidades propondrá diversos territorios isleños. Mientras, el grupo de trabajo de la AGNU se dedicará a establecer diálogos diplomáticos con los Estados poseedores de los posibles territorios de destino, que deberán participar de acuerdo con el principio de cooperación y buena fe. Todo este proceso, y los venideros, serán financiados por medio de un fondo creado en el marco de las NNUU y financiado esencialmente por los países industrializados, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de justicia climática.

Fase 3. Segunda fase de consultas ciudadanas, en Estado X y en Estado Y

Con el fin del periodo de investigación y consultas diplomáticas, se iniciará una segunda fase de consultas ciudadanas, en las que, tanto el Estado X como el Estado Y, deberán lograr una amplia mayoría de aceptación popular respecto, tanto al territorio propuesto (en el Estado X), como a la cesión de territorio y el saldo a percibir (en el Estado Y). Si esta aceptación no se logra, debe reiniciarse la Fase 2 del proyecto. Si existe consenso, se continúa con la Fase 4.

Fase 4. Adopción de acuerdo bilateral preliminar

El Estado X y el Estado Y, acompañados por los mediadores del grupo de trabajo de la AGNU, establecen un acuerdo preliminar, en el que se definen las necesidades materiales y políticas concretas del proyecto: se establece un presupuesto, tanto para la reubicación estatal en todas sus fases, como para la compensación al Estado Y (a modo de venta del territorio). Además, se concretan todas las necesidades diplomáticas, de cooperación, reconocimiento y de cesión absoluta de la soberanía. El acuerdo preliminar pasa a la Fase 5.

Fase 5. Adopción de resolución en AGNU

El grupo de trabajo de la AGNU presenta a los representantes de todos los Estados de NNUU el proyecto para su adopción. Los Estados deben aceptar, no solo la cuantía económica que deben asumir, sino que también deben llevar a cabo el reconocimiento unánime del nuevo territorio del Estado X, para el mantenimiento de las relaciones diplomáticas y consulares habituales. Además, deberá aceptarse la cesión de soberanía absoluta del territorio del Estado Y al Estado X. Si el acuerdo preliminar encuentra reservas u oposición firme, el proyecto deberá volver a la Fase 4, mientras el grupo de mediadores trata de solventar las discordancias. Si el acuerdo es aceptado, se reconoce mediante una resolución de la AGNU y pasa a la Fase 6.

Fase 6. Adopción de acuerdo bilateral final

Una vez los Estados de la AGNU han reconocido y aceptado el presupuesto y reconocido la cesión de soberanía, además de los requisitos de reajuste diplomático y consular, el tratado bilateral es adoptado por los Estados X e Y. Entonces, se inicia un proceso de preparación técnica de la reubicación estatal, en el que se establece la implementación de dicho acuerdo.

Fase 7. Implementación del acuerdo

La implementación del acuerdo debe estar basada en un enfoque que garantice todos los derechos humanos de los futuros migrantes. Para ello, antes de la migración, deben construirse todas las infraestructuras y viviendas en el nuevo territorio, encontrando el equilibrio entre la resiliencia climática de estas y la adecuación a las características de origen. Además, si fuese necesario, se trasladarán las infraestructuras de mayor carga simbólica desde el territorio original. Por último, en un proceso participativo, se adjudicará la propiedad individual de territorio, vivienda y oficios.

La reubicación comunitaria será flexible, voluntaria y gradual, en base a las necesidades y preferencias de cada individuo, familia o comunidad. La cesión de propiedad individual será absoluta, pese a que puedan existir casos que se nieguen a la migración, de acuerdo con el principio de intergeneracionalidad. Es decir; las comunidades podrán vivir en el territorio de origen hasta que lo consideren posible, sin perder los derechos de propiedad en el nuevo territorio: así, el derecho a la propiedad será hereditario y no caduco, tanto en destino como en origen.

4.2.5. Fases de consolidación y evaluación del proyecto

Fase 8. Consolidación

La reubicación de las comunidades y familias se llevará a cabo considerando de forma continuada las necesidades e imprevistos que puedan surgir, siempre bajo el enfoque de la protección de los derechos humanos. Así, el proceso de consolidación debe ser participativo y liderado por las propias comunidades, contando con el apoyo del grupo multidisciplinar encargado de definir e implementar el acuerdo. Además, debe garantizarse la existencia mecanismos adecuados de monitoreo, evaluación y responsabilidad en todas las etapas del proceso con el objetivo de consolidar los buenos resultados y reajustar las deficiencias encontradas. También, durante todo el proceso se debe invertir en la resiliencia y adaptación de los ciudadanos que deseen permanecer en el territorio original del Estado X hasta su completa inhabitabilidad.

Fase 9. Evaluación

Cuando la reubicación comunitaria se efectúe, los mecanismos de evaluación y monitoreo deberán desarrollar informes en los que se determinen posibles modificaciones prácticas y conceptuales en base a las demandas de la población y las necesidades del Estado, compatibles con los términos generales de los acuerdos alcanzados.

Fase 10. Monitoreo, mejoras y desarrollo

Una vez el Estado X haya sido reubicado en el nuevo territorio, debe establecerse un comité internacional capaz de evaluar el conjunto del proyecto, para determinar sus éxitos y deficiencias y su posible exportación a otras situaciones similares en otros Estados en desaparición. Por último, deberá supervisarse la evolución del trasplante hasta que el Estado X considere que no ha sido rechazado y goce de una buena salud.

4.2.6. Establecimiento de un mecanismo de protección complementario al proyecto de reubicación

Junto al presente proyecto y de forma simultánea, el grupo de trabajo de la AGNU, junto al grupo multidisciplinar de expertos convocado, promoverán la negociación y adopción de un acuerdo regional paralelo y complementario, con los Estados vecinos del Estado X.

El objetivo de este acuerdo será establecer mecanismos complementarios de asistencia, rescate y acogida temporal de los ciudadanos del Estado X que deban desplazarse de forma inmediata y provisional como consecuencia de los impactos climáticos de evolución rápida (como ciclones devastadores) que no otorguen tiempo suficiente de planificación migratoria, pero generen situaciones de emergencia humanitaria.

Se ha de considerar que estos eventos serán periódicos y, a medida que pase el tiempo y se combinen con los impactos climáticos de evolución lenta, más dañinos. Por ello, estos mecanismos de rescate y acogida temporal deben ser una pieza angular en todo el proceso de implementación del proyecto principal de reubicación estatal, desde la primera fase de implementación, hasta la reubicación definitiva en el nuevo territorio, momento en el que los ciudadanos del Estado X dejarán de ser vulnerables a estos impactos del cambio climático de evolución rápida. Además, todos los gastos derivados de las acciones de rescate y acogida temporal deben ser contemplados como gastos complementarios en el presupuesto del proyecto de reubicación estatal, para así ser financiados de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de justicia climática, que deben regir el proyecto en su totalidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. – La sinergia entre los impactos del cambio climático y la vulnerabilidad contextual de las poblaciones es causa directa de diversos modelos de desplazamiento humano, internos e internacionales, que afectan a millones de personas en todo el mundo, tornándoles desplazados internos, migrantes internacionales, apátridas o *atrapados*.

SEGUNDA. – Las migraciones climáticas tienen implicaciones negativas sobre el disfrute de los derechos humanos individuales y colectivos, así como sobre el propio orden internacional, que se encuentra ante retos sin precedentes, como la desaparición de Estados, el incremento de la apatridia o la existencia de un persistente vacío jurídico en torno a la conceptualización y protección internacional de los migrantes climáticos.

TERCERA. – El vacío jurídico existente en la actualidad respecto a la protección internacional de los migrantes climáticos, supone un desafío para el Derecho internacional, que no posee herramientas de respuesta en ninguno de los regímenes internacionales más relevantes para la cuestión: los regímenes internacionales de los derechos humanos, de las migraciones y del medio ambiente. Ante ello, surgen dos vías para intentar solventar dicho vacío jurídico: adaptar e interpretar las normas existentes; o intentar crear otras normas nuevas y específicas.

CUARTA. – Dentro del Derecho internacional de los derechos humanos, existen tres vías que pueden ser reinterpretadas para adquirir herramientas de protección internacional para los migrantes climáticos: a) aludir a las obligaciones positivas y a la responsabilidad del Estado respecto a la protección de estos derechos, que son vulnerados como consecuencia final del cambio climático antropogénico; b) reconceptualizar los derechos humanos a proteger, incluyendo los ámbitos de las migraciones climáticas, a través de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos; o c) llevar a cabo una reinterpretación evolutiva del principio de no devolución para garantizar el derecho a la migración climática transfronteriza. En segundo lugar, el Derecho internacional de las migraciones, se podría adaptar mediante: a) la reinterpretación del Estatuto de “refugiado”; b) la apelación a la normativa de prevención de la apatridia, considerando el cambio climático como un impulsor de esta; c) la alusión a la “protección complementaria” para proteger a los migrantes climáticos. Por último, dentro del Derecho internacional del medio ambiente, se debería: a) interpretar la migración climática como una medida de adaptación al cambio climático; y b) emplear el litigio internacional para vincular los tres regímenes mencionados y establecer responsabilidades de protección a los Estados sentando precedentes jurídicos.

QUINTA. – La protección internacional de los migrantes climáticos mediante el desarrollo normativo es la única opción para alcanzar herramientas concretas, precisas y eficaces. Ello se puede lograr mediante la creación de un tratado internacional específico o a través de la adopción de un nuevo protocolo a la CMNUCC. De hecho, ya existen borradores de Convención muy garantistas y adecuados para la protección internacional efectiva de los migrantes climáticos. Sin embargo, la idoneidad de estas respuestas se ve limitada por las deficiencias de la gobernanza global contemporánea, como la falta de consenso, la tendencia al *soft law* o la falta de voluntad política.

SEXTA. – Ante las dificultades que plantea la adaptación del derecho internacional existente o la creación de nuevas herramientas de protección a través de un tratado internacional, junto al imperativo global de encontrar una solución ante el grave desafío de las migraciones climáticas, la comunidad internacional se encuentra en busca del modo de

solventar este vacío jurídico mediante modelos de cooperación transnacional alternativos, como la gobernanza multipartes.

SÉPTIMA. – Solo se podrá garantizar de forma adecuada la protección internacional de los migrantes climáticos aplicando un enfoque multidimensional y holístico. Este debe trabajar, no solo sobre las causas y la prevención de los desplazamientos, sino también sobre la gestión de las migraciones, entendiéndolas como un modelo de adaptación al cambio climático. Además, debe desarrollarse un estatus de protección de los migrantes climáticos transfronterizos. Por último, se ha de afrontar el mayor y más urgente reto de la problemática: el reasentamiento de las poblaciones de los Estados en desaparición.

OCTAVA. – Para garantizar el cierre de las brechas de protección existentes, se debe llevar a cabo una estrategia multinivel. A nivel internacional los cuatro espacios estratégicos en los que se puede lograr una respuesta son: las COP de la CMNUCC, la PDD en colaboración con otras OI, como la OIM, el PNUD o ACNUR; la CDI; y la Agenda para el Desarrollo de NNUU. A nivel regional, las organizaciones regionales y subregionales, así como los acuerdos bilaterales, pueden ser testigos de importantes soluciones adaptadas a contextos concretos. Y, a nivel doméstico, las políticas de adaptación y resiliencia, así como la política exterior en materia de ayuda al desarrollo, serán fundamentales.

NOVENA. – Los Estados insulares en hundimiento no pueden esperar a que las negociaciones sobre la protección internacional de los migrantes climáticos tengan éxito. Así, el primer paso que debe dar la comunidad internacional en la materia es desarrollar proyectos de reubicación comunitaria transfronterizos, basados en la protección de los derechos humanos y la justicia climática global.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, K. W., Snidal, D., *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State*, en Walter Mattli y Ngaire Woods (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 2009, pp. 44-88.
- AC (Tuvalu) NZIPT 800517-520 (Immigration and Protection Tribunal), 2014.
- ACNUDH. *Los efectos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los migrantes transfronterizos*. Platform on disaster displacement. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 2018.
- ACNUR, *Cambio climático y desplazamiento por desastres*. Página web ACNUR España. Disponible en esta dirección: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html> [Consultado el 16 marzo 2021].
- ACNUR, *Expuestos al daño: Protección internacional en el contexto de las dinámicas de nexos: entre conflicto o violencia y el desastre o cambio climático - Resumen*, 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c4987794.html> [Consultado el 16 marzo 2021].
- ACNUR, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR Division of International Protection, Legal and Protection Policy: Research Series, University of Bern, Switzerland, February 2012, PPLA/2012/01.
- Alexander, H. y Simon, J., *Sinking Into Statelessness*. *Tilburg Law Review*, 19(1-2), 2014, pp. 20-25.
- Alexander, H. y Simon, J., *Sinking Into Statelessness*. *Tilburg Law Review*, 19(1-2), 2014, pp. 20-25.
- Apelación de Refugiados N° 72189/2000, Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiados de Nueva Zelanda, 17 de agosto de 2000, párrafo 13.
- Banco Mundial (2016). *Emisiones de CO2 (toneladas métricas per cápita)*. Centro de Análisis de Información sobre Dióxido de Carbono, División de Ciencias Ambientales del Laboratorio Nacional de Oak Ridge. Tennessee, Estados Unidos. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC> [consultado en 3 de marzo de 2021].
- Biermann, F., Boas, I., *Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, Global Change and Ecosystem Priority of the Sixth Framework Research Programme, Integrated Project 'Adaptation and Mitigation Strategies. Supporting European Climate Policy' [ADAM Project], Contract no. 018476, pp. 291 – 299. Disponible en: https://www.globalgovernancewatch.org/library/doclib/20160205_ClimateChangeandHumanMigration.pdf [consultado en 30 marzo 2021].
- Black, R., Arnell, N. W., Adger, W. N., Thomas, D. y Geddes, T., Migration, environmental change, and the 'challenges of governance'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30, 2012, pp. 951 – 967.

- Borràs, S, *Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático*. Relaciones Internacionales. Número 33, octubre 2016 - enero 2017. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, 2017.
- Bronen, R., *Climate-induced community relocations: creating an adaptive governance framework based in human rights doctrine*. Review of Law and Social Change, 2010, 357, 398.
- Brown, D. A., *Climate Change Refugees: Law, Human Rights and Ethics*. En L. Westra, J. Satvinder y T. Scovazzi (eds.), *Towards a Refugee Oriented Right of Asylum*, 2015, pp. 43 – 63.
- Brown, O., *Migración y cambio climático. Serie de estudios de la OIM sobre la migración n° 31. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra 2008*.
- Burke, E. et al., *Modelling the recent evolution of global drought and projections for the twenty-first century with the Hadley Centre climate model*. Journal of Hydrometeorology, Vol. 7, 2006.
- CDH, *Analytical study on the relationship between climate change and the human right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. A/HRC/32/23, párrafo 9, 2016.
- CDH, *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. Doc. A/HRC/31/52. 1 de febrero de 2016.
- CDH, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/7/5, párrafo 51, 2008.
- CDH, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, 2020, párr. 3.
- CDI, *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados (con comentarios)*, 3 de abril de 1999. Suplemento No. 10, documento de la ONU A/54/10,43, comentario (1) del artículo 23.
- Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, *Proyecto de Convenio relativo al estatuto internacional de los desplazados ambientales (Cuarta versión)*, abril de 2018, versión en español, disponible en: <https://cidce.org/en/deplaces-environnementaux-refugies-ecologiques-environmentally-displaced-persons/> [Consultado en 25 marzo de 2021].
- Chapman, M., *Climate Change and the Regional Human Rights Systems*. Sustainable Development Law & Policy, 2010.
- Christensen, J.H., K. Krishna Kumar, E. Aldrian, S.-I. An, I.F.A. Cavalcanti, M. de Castro, W. Dong, P. Goswami, A. Hall, J.K. Kanyanga, A. Kitoh, J. Kossin, N.-C. Lau, J. Renwick, D.B. Stephenson, S.-P. Xie and T. Zhou. *Climate Phenomena and their Relevance for Future Regional Climate Change*. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.

- Climatecasechart, *Rights of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement*, 2020, disponible en: <http://climatecasechart.com/non-us-case/rights-of-indigenous-people-in-addressing-climate-forced-displacement/> [consultado en 18 marzo 2021].
- CMNUCC, *Establishment of the Task force on Displacement*. Task force on Displacement, 2021, disponible en: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1> [Consultado en 6 marzo de 2021].
- CMNUCC, *Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Página web de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. News. Disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-convention/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico> [consultado en 19 marzo 2021].
- Crawford, J., *The criteria for statehood in international law*. British Yearbook of International Law, 48(1), 1977, pp. 93–182.
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 1984, párr. III.3.
- Felipe Pérez, B., Iglesias Márquez, D., Villavicencio Calzadilla, P., *Migraciones climáticas: el papel de los derechos humanos para superar el persistente vacío jurídico*. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, Volumen 30 (1), I Semestre 2019.
- Felipe, Pérez, B., I., *Las migraciones climáticas: retos y propuestas desde el derecho internacional*, Universitat Rovira I Virgili, Departamento de Derecho Público, tesis doctoral dirigida por la Dra. Susana Borràs, Tarragona, 2016.
- Funk, C., Dettinger, M. D., Michaelsen, J. C., Verdin, J. P., Brown, M. E., Barlow, M. y Hoell, A., *Warming of the Indian Ocean threatens eastern and southern African food security but could be mitigated by agricultural development*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 105(32), 2008.
- Gromilova, M., *The Issue of Climate-Induced Displacement from the Perspective of International Environmental*. Tilburg University, 2012, disponible en: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=122940> [consultado en 30 marzo de 2021].
- Hodgkinson, D., *A Convention for Persons Displaced by Climate Change*. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad Oeste de Australia, 2012, disponible en <http://www.ccdpconvention.com/index.html> [Consultado en 28 marzo 2021].
- Hodgkinson, D., Burton, T., Dawkins, S., Young, L., & Coram, A., *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*. The New Critic, (8), 2008. Disponible en: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1307/6/56/562014/pdf> [Consultado en 28 marzo 2021].
- Howes, E.L., Birchenough, S., Lincoln, S., *Impacts of Climate Change Relevant to the Pacific Islands*. Pacific Marine Climate Change Report Card: Science Review, 2018, pp 1-19.
- IDMC, *Global Report on Internal Displacement*. Centro de monitoreo de Desplazamiento Interno. Ginebra: IDMC, 2018.
- International Organization for Migration, *Glossary on Migration*. International Migration Law n° 34, Geneva, Switzerland, 2019.

- IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, 2014, Ginebra, Suiza.
- IPCC, *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. Summary for Policymakers. In press, 2019.
- IPCC, *Anexo I: Glosario* [Matthews J.B.R. (ed.)]. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza [Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (eds.)], 2018.
- IPCC, *Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático 2007: "Impactos, adaptación y vulnerabilidad"*, abril de 2007.
- IPCC, *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.
- IPCC, *Summary for Policymakers*. In: *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [H.-O.Pörtner,D.C.Roberts,V.Masson-Delmotte,P., Zhai,M. Tignor,E. Poloczanska,K. Mintenbeck,A. Alegría,M. Nicolai, A. Okem, J. Petzold, B. Rama, N.M. Weyer (eds.)]. In press, 2019.
- Jackson, P., *De Estocolmo a Kyoto: Breve historia del cambio climático*, crónica ONU, Naciones Unidas, disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico> [consultado en 22 marzo 2021].
- Kälin, W., & Schrepfer, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Ginebra, 2012.
- Kelly, P. M. and Adger, W. N. *Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation*. *Climatic Change* 47, 2000.
- Khan, H., *Legal and Policy Responses to Loss and Damage Associated with Climate Change*. En O. Ruppel, C. Roschmann y K. Ruppel-Schlichting (eds.), *Climate Change: International law and Global Governance. Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment*, Alemania: Nomos, 2013, pp. 843 - 875.
- McAdam, J. 'Disappearing States', *Statelessness and the Boundaries of International Law*. UNSW Law Research Paper No. 2010-2, (2), 2010, pp. 1-23.
- McAdam, J. *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (PPLA/2011/03). Ginebra, Suiza: UNHCR, 2011.

- McAdam, J., *El desplazamiento provocado por el cambio climático y el derecho internacional*. Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección. 8 de diciembre de 2021, Palacio de las Naciones, Ginebra, 2010.
- McAdam, J., *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the answer*, International Journal of Refugee Law, Vol. 23, No. 1, Oxford University Press, 2011, pp. 2 – 27, disponible en: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/ijrl_cc_treaty.pdf [Consultado en 29 marzo 2021].
- MICIC, *Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Initiative*, 2021, Disponible en: <https://micicinitiative.iom.int/about-micic> [Consultado en 6 marzo 2021].
- Muntean, M., Guizzardi, D., Schaaf, E., Crippa, M., Solazzo, E., Olivier, J.G.J., Vignati, E., *Fossil CO2 emissions of all world countries - 2018 Report*, 2018.
- Myers, N., *Environmental refugees: An emergent security issue*. Decimotercer Foro Económico, Praga, mayo de 2005.
- Myers, N., *Environmental refugees: An emergent security issue*. Decimotercer Foro Económico, Praga, mayo de 2005.
- New Zealand Immigration (s.f.). *Pacific Access Category Resident Visa*, disponible en esta dirección: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa> [consultado en 1 marzo 2021].
- Nicholls, R., Lowe, J. (2004). *Benefits of mitigation of climate change for coastal areas*, Global Environmental Change, 2004, 14.
- Nicholls, R.J., Marinova, N., Lowe, J.A., Brown, S., Vellinga, P., de Gusmão, D., Hinkel, J. and Tol R.S.J., *Sea-level rise and its possible impacts given a 'beyond 4°C world' in the twenty-first century*. Philosophical Transactions of the Royal Society of London A 369, 161181, 2011.
- Niehuss, J., *Inuit Circumpolar Conference v. Bush Administration: Why the Arctic Peoples Claim the United States' Role in Climate Change has violated their Fundamental Human Rights and Threatens their Very Existence*. Sustainable Development Law & Policy, 5(2), 2005.
- Nunn, P., *Climate change and Pacific Island countries*. Asia-Pacific Human Development Report Background Papers Series 2012/07, 1-89.
- NZSC 107 (2015). *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*.
- O'Brien, K., Eriksen, S., Schjolden, A., Nygaard, L., *What's in a word? Conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. Center for International Climate and Environmental Research: CICERO Working Paper 2004:04. Oslo, Norway.
- Oakes, R., Banerjee, S., Warner, K., *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020 (Capítulo 9: Movilidad humana y adaptación al cambio ambiental)*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, ISSN 1020-9026, pp. 173 – 293.
- OHCHR, *Key Messages on Human Rights, Climate Change, and Migration*, 2018, Disponible en:

https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Key%20Messages%20HR_C_C_Migration.pdf [Consultado en 9 marzo 2021].

- ONU, *Acuerdo de París*. Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), adoptado por 196 Partes en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 y en vigor desde el 4 de noviembre de 2016.
- ONU, Convención de Naciones Unidas para Reducir los casos de Apatridia, 1961, en cumplimiento de la resolución 896 (IX), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1954, art. 10.
- ONU, *Convención sobre el estatuto de los apátridas*, Nueva York, 360 UNTS 117, 28 de septiembre de 1954, en vigor desde el 6 de junio de 1960, art. 1.
- ONU, *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.
- ONU, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, 2016, Resolución aprobada por la Asamblea General A/71/L.1.
- ONU, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Global Compact for Migration. Intergovernmentally negotiated and agreed Outcome, 13 July 2018.
- ONU, *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*, Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 de marzo de 2011, párrafo 14 (f), disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf> [consultado en 30 marzo de 2021].
- ONU, *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres: 2015-2030*, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf [Consultado en 31 marzo de 2021].
- ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, 1966, vol. 999, no. 14668.
- ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993, no. 14531, 1966, p. 3.
- ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015, Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/70/1.
- Organización de la Unidad Africana (OUA), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 1969, 1001 U.N.T.S. 45, art. 1.2; *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, 1984, párr. III.3.
- Park, S., *El cambio climático y el riesgo de apatridia: la situación de los Estados insulares bajos*. Política de protección y asesoría legal. Series de investigación. ACNUR, UNHCR, 2011, p. 5. Disponible en: <https://www.acnur.org/5d546a124.pdf> [consultado en 17 marzo 2021].

Platform on Disaster Displacement, *our response*, web oficial, disponible en: <https://disasterdisplacement.org/> [consultado en 30 marzo de 2021].

Platform on disaster displacement, Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD): estrategia 2019 – 2022, p. 2, disponible en: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2020/02/09022019-PDD-Estrategia-Espa%C3%B1ol-FINAL_compressed.pdf [Consultado en 30 marzo 2021].

PNUMA, *El estado del litigio en materia de cambio climático – una revisión global*. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. División jurídica. ISBN No: 978-92-807-3656-4. Job No: DEL/2110/NA, 2017.

PNUMA, *Global Climate Litigation Report. 2020 Status review*. Law division. Nairobi. ISBN No: 978-92-807-3835-3 Job No: DEL/2333/NA, 2020.

Porter, J.R., L. Xie, A.J. Challinor, K. Cochrane, S.M. Howden, M.M. Iqbal, D.B. Lobell, and M.I. Travasso. *Food security and food production systems. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014, pp. 485-533.

Solà, O., *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos 66. Bilbao, 2012.

Stern, N., *Informe Stern: la economía del cambio climático*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Tearfund, *Feeling the Heat: why governments must act to tackle the impact of climate change on global water supplies and avert mass movement of climate change refugees*. London, 2006.

The Nansen Initiative, *Disaster-induced cross-border displacement: the response*, web oficial, s. f. disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/> [consultado en 30 marzo de 2021].

The Nansen Initiative, *Global Consultation: Conference Report*, Geneva, 12-13 oct 2015. Disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf> [consultado en 30 marzo 2021].

The Nansen Initiative, *Towards a protection agenda for people displaced across borders in the context of disasters and the effects of climate change*. About us, 2021, Disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/> [Consultado en 6 marzo de 2021].

Tomkiw, L., *Kiribati Climate Change Relocation Refugee Crisis? Sinking Low-Lying Island Nations In Pacific*, Indian Oceans Seeking Solutions Before It's Too Late. International Business Times, 2015.

Wewerinke-Singh, M., *State Responsibility for Human Rights Violations Associated with Climate Change*. En S. Duyck, S. Jodoin y A. Johl, (eds.), *Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Nueva York, 2018, pp. 75-89.