

DESPLAZADOS Y REFUGIADOS CLIMÁTICOS. LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN POR CAUSAS MEDIOAMBIENTALES* **

Climate Displaced and Refugees The Need for Protection due to Environmental Causes

ÁNGELES SOLANES CORELLA***

Fecha de recepción: 21/06/2020
Fecha de aceptación: 31/08/2020

Anales de la Cátedra Francisco Suárez
ISSN 0008-7750 núm. 55 (2021), 433-460
<http://dx.doi.org/10.30827/ACFS.v55i0.15534>

RESUMEN Este trabajo plantea el vínculo entre el cambio climático y la movilidad humana desde la perspectiva de la protección internacional. Para ello puede hablarse tanto de desplazados como de refugiados climáticos. Mientras se consolida la idea de amparar a las personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático, persiste la discusión acerca de los refugiados medioambientales. Desde este estudio se evidencia la urgencia de articular un estatuto de refugiado climático a partir de la revisión de la Convención de Ginebra de 1951. Para realizar una aproximación a la configuración jurídica de la noción de refugiado climático, se analiza de modo crítico las iniciativas existentes y la aportación del Comité de Derechos Humanos. Se evidencia así que la degradación ambiental puede comprometer, entre otros, el disfrute efectivo del derecho a la vida y dar lugar a la necesidad de protección internacional.

Palabras clave: cambio climático, movilidad humana, refugiado climático, protección internacional, derecho a la vida.

ABSTRACT This article poses the link between climate change and human mobility from the perspective of international protection. To this effect, we can speak in terms of both displacements as well as climatic refugees. While the idea of protecting displaced persons has been consolidated in the context of disasters and climate change, disagreement still persists when it comes to environmental refugees. This study makes manifest the urgent need to formulate a statute for climatic refugees based on the revised Geneva

* Para citar/citation: Solanes, A. (2021). Desplazados y refugiados climáticos. La necesidad de protección por causas ambientales. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 55, pp. 433-460.

** Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+i PID2019-105018RB-I00 "Racismo y Discriminación: los Derechos Humanos bajo amenaza" del Ministerio de Ciencia e Innovación.

*** Universitat de València. Departamento de Filosofía del Derecho y Política, Desp. 4F02, Facultat de Dret, 46072 Valencia (España). Email: angeles.solanesh@uv.es
Número ORCID: 0000-0002-4207-6113.

Convention of 1951. In order to broach the notion of climatic refugee from a legal perspective, a critical analysis is made of current initiatives and the contribution by the Human Rights Committee. It accordingly becomes evident that, among other considerations, environmental degradation can compromise actually enjoying the right to life and give rise to the need for international protection.

Keywords: climate change, human mobility, climate refugee, international protection, right to life.

1. MOVILIDAD HUMANA Y CAMBIO CLIMÁTICO

A finales de 2019, se calculaba que existían 79,5 millones de personas desplazadas en el mundo como resultado de persecuciones, conflictos, violencias, violaciones de los derechos humanos o eventos que alteraron gravemente el orden público (ACNUR, 2020), pero muchas de las que podría haber formado parte de esas estadísticas no fueron consideradas como desplazadas, sino como migrantes. Ante la ausencia de un concepto unánimemente aceptado, la movilidad humana, hace referencia a la noción de flujos mixtos que proporciona la Organización Internacional para las Migraciones que considera tales “los movimientos de población complejos incluidos los refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes” (OIM/IOM, 2004, pp. 8, 31 y 42; y ACNUDH, 2014). En la práctica, los límites son difusos y dan lugar a gran cantidad de problemas a la hora de concretar y, sobre todo asegurar, la protección internacional (Atak and Crépeau, 2014). El número de personas que se mueven por múltiples motivos, en ocasiones difícilmente demostrables, no deja de crecer.

La ficción jurídica de aplicar la protección internacional en las estrictas condiciones legalmente establecidas, para reconducir el resto de flujos al ámbito normativo de la extranjería, excluye múltiples realidades que requerirían una atención específica y deja fuera supuestos que ni siquiera podían imaginarse en el momento de aprobación de las actuales normas internacionales.

Ese es precisamente el caso de los movimientos transfronterizos por causas medioambientales. Entre ellos, el caso de las personas que se mueven por motivos climáticos permanentes, que por sus especiales circunstancias no van a poder volver a sus Estados de origen (Myers, 2005 y Stern, 2006), no se contempla como un estatuto jurídico específico en ninguna disposición internacional. Dichas personas son consideradas como migrantes, cuando en realidad, como se evidenciará en este trabajo, lo que necesitan es protección internacional.

1.1. Cambio climático y dinámica de nexos

El derecho ambiental incluye la legislación sobre el cambio climático que se relaciona directamente con la movilidad humana. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) ya contemplaba varios principios básicos del derecho ambiental. Entre ellos, se encuentran la responsabilidad común pero diferenciada, el principio de precaución, la cooperación, la responsabilidad ante las generaciones futuras y la protección ambiental como un aspecto del desarrollo sostenible. Como consecuencia de ella se aprobaron el Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB, adoptado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993); la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y que entró en vigor el 21 de marzo de 1994) y la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (UNCCD, adoptada en París el 17 de junio de 1994 y que entró en vigor el 26 de diciembre de 1996), que constituyen los precedentes del actual desarrollo normativo a nivel internacional en esta materia (Vicente, 2016, p. 30).

La movilidad humana ha sido objeto de atención dentro del debate relativo a la UNCCD. De igual forma, a propósito de la CMNUCC, que no recogía inicialmente el tema de la movilidad, instrumentos posteriores, como el Acuerdo de París, han establecido que los Estados deben adoptar medidas para abordar el cambio climático, y respetar, fomentar y considerar las respectivas obligaciones en materia de derechos humanos con especial atención a los inmigrantes¹.

En cualquier caso, no existe ningún instrumento en el ámbito internacional que establezca obligaciones explícitas relativas a la protección de las personas forzadas a moverse, a partir de lo establecido en los acuerdos sobre el cambio climático. La posición de algunos Estados que anunciaron su retirada del Acuerdo de París, la recriminación de los países desarrollados hacia los países en desarrollo a los que se exigía objetivos vinculantes y responsabilidades financieras en la lucha contra el cambio climático, y la discusión sobre el límite máximo de calentamiento global de 1,5°C, no ha permitido debatir con resultados la configuración de un marco de protección para los refugiados climáticos (Barbosa Pereira y Frota, 2016, p. 70).

1. En la Conferencia sobre el Clima (COP21), que tuvo en París, celebrada entre el 30 de noviembre y 12 de diciembre de 2015, se firmó el primer acuerdo vinculante mundial sobre el clima conocido como Acuerdo de París en cuyo preámbulo se hace referencia a los migrantes.

Sin embargo, tanto la COP (Conference of Parties), como el órgano de la CMNUCC y sus comités, entre ellos el Equipo de Tareas sobre Desplazamiento del Mecanismo Internacional de Varsovia, insisten en la necesidad de abordar la cuestión de los desplazados o refugiados climáticos y clarificar las obligaciones que podrían ser un medio para proporcionar una mayor protección.

Tanto los fenómenos climáticos de evolución rápida como los de evolución lenta influyen directamente en los flujos de personas. Así lo reconoce expresamente ACNUDH (2018, pp. 26-27) al tiempo que advierte que el derecho internacional actual no está a la altura de las circunstancias para muchas de las personas que cruzan las fronteras en el contexto del cambio climático. Ello supone un desafío mundial, con causas y consecuencias interrelacionadas que pondrán a prueba los límites de la cooperación y del propio derecho internacional.

El hecho de que la tradicional disociación entre causas medioambientales y necesidad de protección para las personas afectadas, no pueda seguir sosteniéndose en la actualidad, se pone en evidencia, por ejemplo, en la denominada dinámica de nexos.

Uno de los aspectos básicos de este enfoque de nexos, a los efectos que ahora interesa, es que evidencia que las situaciones de conflicto o la violencia han interactuado con desastres o efectos adversos del cambio climático. A pesar de ello, los Estados de destino han utilizado el derecho de los refugiados para brindar protección internacional en estas situaciones complejas de manera muy limitada. En ese sentido, se muestra la necesidad de abordar esta brecha de conocimiento e identificar soluciones políticas y prácticas para fortalecer la implementación de la protección internacional basada en la normativa relativa a los refugiados cuando se producen movimientos transfronterizos en el contexto de la dinámica de nexos (Weerasinghe, 2018).

La conclusión fundamental que se desprende de esta consideración de la movilidad dentro la dinámica de nexos sustenta la postura que se defiende en este trabajo. En ese sentido, desde ACNUR (2017), a pesar de sus tradicionales reticencias a admitir la figura de desplazado o refugiado climático, se mantiene que las personas desplazadas por las crisis humanitarias relacionadas con una combinación de las consecuencias del conflicto, disturbios del orden público, efectos del cambio climático y sequía, necesitan protección internacional. Para ello, existen dos opciones: la de los refugiados, cuando tales personas pueden ser consideradas como refugiados a la luz de la Convención de 1951, que se analizará a continuación; o, en segundo lugar, la de los desplazados, cuando no se reúnan los criterios para el estatuto de refugiado, de manera que se accedería a un estatuto de protección complementario atendiendo a la normativa nacional. Expresa-

mente se insiste desde el mencionado organismo, en que sin perjuicio del derecho a solicitar y a obtener la condición de refugiado, como mínimo, estas personas no deben ser devueltas a sus países de origen y deben tener una base legal para permanecer durante un período de tiempo definido con posibilidad de renovación.

1.2. Migración, asilo y refugio

La movilidad humana, como se ha indicado, aglutina diversidad de flujos que obedecen a diferentes razones entre las que destacan las de índole económica y las que se vinculan a la necesidad de protección internacional. Esta clasificación resulta excesivamente simplista para aglutinar la variedad de movimientos de personas que se da entre las fronteras exteriores de los Estados, pero con todo, sigue estando en la base de las legislaciones internacionales y nacionales que regulan en el primer caso la extranjería (o la inmigración, en una terminología más política que jurídica) y en el segundo el asilo (y con él las distintas formas de protección internacional).

En ese sentido, se utiliza el término migración o inmigración cuando se hace referencia al proceso por el cual los no nacionales de un Estado entran en él con el propósito de instalarse; y asilo en relación a la protección concedida por un Estado a un extranjero en su territorio contra el ejercicio de la jurisdicción por el Estado de origen (Morgades, 2016, pp. 231-235).

La discusión acerca de si resulta más adecuado el concepto “migrantes climáticos” o “refugiados climáticos” no es nueva, ni se trata únicamente de una cuestión de semántica. Renunciar a hablar de “refugiados climáticos” también conlleva la despolitización de ese tipo de movilidad y desatender la idea de persecución vinculada al cambio climático (Gemenne, 2015, p. 71).

La noción “refugiado ambiental” fue propuesta por primera vez por Lester Brown en 1976, desde entonces ha habido una proliferación en su uso y en el de categorías similares. Los diferentes términos sugieren que existe una relación determinable entre la situación ambiental y la migración humana que es relevante para las políticas en la materia y puede ser un fundamento para una ampliación de la regulación normativa relativa a los refugiados. En el ámbito internacional, el concepto de refugiados ambientales adquirió fuerza con el informe para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) de El-Hinnawi, que los definió como aquellas “personas que han sido forzadas a abandonar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, a causa de una grave ruptura medioambiental (natural y/o de origen humano) que pone en peligro su

existencia y/o afecta seriamente la calidad de sus condiciones de vida. Por ruptura medioambiental, se entiende todo cambio físico, químico y/o biológico en el ecosistema (o en los recursos básicos) que lo convierte, de forma temporal o permanente, impracticable para la vida humana” (El-Hinnawi, 1985, p. 4). En la actualidad, como recuerda Solà (2012, p. 50), una de las mayores dificultades relacionadas con el problema de los refugiados medioambientales, es la existencia de una amplia gama de definiciones y tipologías, ya que, el término en sí es muy difícil de delimitar a causa de la multiplicidad de causas medioambientales que constriñen los movimientos migratorios y la propia diversidad de la movilidad humana.

La denominación que se adopte tiene consecuencias en el estatuto jurídico de las personas afectadas y en las obligaciones de los Estados. Entre ambas posibilidades, en mi opinión desde un punto de vista político-jurídico la más adecuada y garantista, desde un enfoque de derechos humanos, es la de refugiado climático. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2008, p. 15), en cambio, prefiere utilizar el término “migrante forzoso por motivos climáticos”. Así, la OIM (2007, p. 2) propone esta definición: “por migrantes por causas ambientales se entienden las personas o grupos de personas que por culpa de cambios medioambientales ineludibles, súbitos o progresivos, que afectan de forma negativa sus vidas o sus condiciones de vida, se ven obligadas a dejar sus hogares habituales, o deciden hacerlo voluntariamente”. De ahí extrae la noción de migrante forzoso por motivos climáticos, aunque es consciente de que no se trata de un término universalmente reconocido. Desde mi punto de vista, este término no es adecuado desde un análisis de la movilidad humana que tenga en cuenta el enfoque basado en derechos humanos. En síntesis, los planteamientos de la OIM pueden rebatirse con diversos argumentos (OIM, 2008, pp. 13-15):

1. Para dicha organización la expresión “refugiado medioambiental” o “refugiado climático” parece transmitir una nota adicional de urgencia, sin embargo, esta noción no encaja en el marco jurídico internacional que regula el estatuto de refugiado. En mi opinión, esta afirmación es objetivamente cierta, por eso ACNUR no reconoce la existencia de refugiados climáticos. Esa ausencia se explica atendiendo al momento histórico en el que surge dicho marco internacional, al que se hará referencia más adelante, fuertemente marcado por un contexto posbélico en el ámbito europeo (Solanes, 2014), pero ello no implica que no pueda realizarse una lectura extensiva de las disposiciones vigentes en la línea que, como se evidenciará, proponen algunos de los órganos convencionales de las Naciones Unidas

o que se pueda proponer, incluso, una reforma de las disposiciones legales vigentes en ese sentido.

2. La OIM continúa indicando que el estatuto de refugiado se relaciona con el hecho de cruzar una frontera internacional, mientras que alguien que se mueve dentro de su propio país es considerado como un desplazado interno. Desde su enfoque, la mayoría de quienes se trasladen a causa del cambio climático probablemente permanecerán en su propio país. Respecto a esta afirmación es posible plantear, al menos, dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, si los desplazamientos se producen a nivel interno dentro de un mismo Estado no aparecen las carencias vinculadas a las precarias legislaciones de extranjería e inmigración (desaparecen amenazas tan importantes como el constante riesgo de expulsión). En segundo lugar, el hecho de que hasta ahora buena parte de los cambios medioambientales se hayan podido afrontar con los desplazamientos internos, no garantiza, dada la magnitud del fenómeno, que esa dinámica continúe, ni siquiera a corto plazo, de tal manera que habrá que asumir que la situación que originó la huida (que es otra forma de entender la “persecución”) no se va a revertir.

3. Un último argumento al que alude la OIM para hablar de migrantes forzosos por motivos climáticos es el que apela a la inquietud de ampliar la definición de refugiado más allá del perseguido por motivos políticos, y abarcar a quienes huyen por presiones medioambientales, porque ello podría suponer como señala textualmente que “se desvanezca la buena voluntad de la comunidad internacional y se diluyan los mecanismos de la misma para encargarse de los refugiados existentes”. Este es, desde mi punto de vista, el verdadero motivo que está detrás de las reticencias por parte de los Estados a la hora de incluir a las personas afectadas por el cambio climático dentro de los refugiados. Ciertamente, los autodenominados países desarrollados al aceptar el término de refugiado climático, temen verse obligados a conceder el mismo amparo que a los denominados refugiados políticos. Por eso ningún Estado se ha atrevido a generar un precedente al respecto en un momento en el que la propia solvencia del asilo se cuestiona, como se evidencia en el caso de la Unión Europea (De Lucas, 2015 y Pérez, 2016, pp. 108-128).

Precisamente para evitar que, por la ausencia de una definición adecuada dentro del marco jurídico internacional, estas personas sean invisibilizadas como migrantes, es indispensable reivindicar una figura jurídica propia que cubra la necesidad de protección. En ese contexto, es relevante el hecho de que las nociones de asilo y refugio se siguen utilizando, a menudo,

como sinónimo, cuando en realidad no lo son. El asilo puede considerarse como la protección que un Estado concede en su territorio o en otro lugar bajo el control de algunos de sus órganos a una persona que viene a buscarlo. En ese sentido el asilo es diferente del estatuto de refugiado, ya que, mientras el primero constituye la institución de protección, el segundo se refiere a una de las categorías de individuos que, entre otros, se benefician de dicha protección (Gil-Bazo, 2015).

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951 (en adelante, la Convención), y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, constituyen las dos disposiciones de referencia a nivel internacional respecto al derecho de asilo que han sido ratificadas por todos los Estados de la Unión Europea. Según el artículo 1 de dicha Convención, se considera refugiado a una persona que se encuentra fuera del país de su nacionalidad (o que carece de nacionalidad) y que por un temor fundado de ser perseguido por los motivos que se especifican (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas) no puede o no quiere volver a dicho Estado y se encuentra en una situación de necesidad de protección internacional².

La restrictiva definición que recoge la Convención y la urgencia de ir adaptándola a esas nuevas realidades que no fueron tomadas en consideración en el momento en que se adoptó esta, se ha ido corrigiendo a través de una interpretación extensiva. En efecto, la interpretación evolutiva de los conceptos jurídicamente indeterminados que contiene la mencionada definición se ha ido ampliando desde la interpretación progresiva y dinámica de los derechos humanos en el Derecho internacional (Fiddian-Qasimiyeh and Gil, 2014). En ese sentido, como se analizará a continuación, desde los organismos internacionales de las Naciones Unidas se está realizando un intenso esfuerzo para afianzar esa visión ampliada de la noción de refugiado.

2. En algunos contextos, la noción de refugiado es más amplia. Así, en instrumentos regionales como, por ejemplo, la Convención de la OUA en África (1969) y la Declaración de Cartagena en las Américas (1984), se incluye en la noción de refugiado a toda persona que se ve obligada a abandonar su país de origen debido a la “violencia generalizada”, “eventos que provocan una alteración grave del orden público” o, en el segundo instrumento mencionado, la “violación masiva de los derechos humanos”.

2. LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN

A pesar de las reticencias de la comunidad internacional a la hora de reconocer un estatuto jurídico garantista a las personas que vean afectados sus derechos humanos más esenciales como consecuencia del impacto medioambiental, lo cierto es que el nexo entre la movilidad humana, el cambio climático y los derechos humanos cada vez adquiere mayor fuerza (Quirico, Bröhmer and Szabó, 2016, pp. 25-32). En ese sentido, además de la labor realizada por los ya mencionados organismos de las Naciones Unidas especializados en movilidad, la OIM y el ACNUR, y de la interesante iniciativa dirigida por los Estados que supone el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, la Asamblea General de las Naciones Unidas también ha asumido un papel relevante en esta cuestión. En ese sentido, el 19 de septiembre de 2016, la Asamblea adoptó un conjunto de compromisos enfocados a mejorar la protección de los refugiados y los migrantes que se conoce como la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. En ella se enfatiza, con carácter general, la importancia de fortalecer el régimen de protección internacional de refugiados y se insiste en el compromiso de los Estados Miembros para mejorar los mecanismos de protección de las personas que se desplazan. En la Declaración, se identifica el cambio climático, los desastres y la degradación ambiental como los factores de desplazamiento de refugiados y migrantes que requieren respuestas desde la cooperación y la implementación del derecho internacional de los derechos humanos. Así se apela a la responsabilidad compartida para la gestión de este desplazamiento y a la necesidad de que los Estados aborden sus obligaciones para garantizar la vida en condiciones de seguridad y dignidad (AGNU, 2016, p. 3). Este documento sienta las bases de los dos pactos mundiales adoptados en diciembre de 2018: el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular. Precisamente, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (2108, p. 3), hace referencia directamente a esta creciente preocupación por la atención y protección a los refugiados y expresamente señala que “el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales no provocan, en sí mismos, los desplazamientos de refugiados, pero interactúan cada vez más con los impulsores de los movimientos de refugiados”.

2.1. Prohibición de expulsión y devolución

La relevancia de incluir a las personas gravemente afectadas por el cambio climático dentro del estatuto jurídico de refugiado se concreta, entre

otras cuestiones, en la posibilidad de hacer valer la prohibición de expulsión y devolución, o lo que es lo mismo, el principio de *non-refoulement* y la noción de tercer país seguro (Vedsted-Hansen, 2015). El artículo 33 de la Convención, al igual que otros instrumentos del ámbito universal y regional de protección de los derechos humanos, recoge dicha prohibición al concretar que los Estados parte no podrán “por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. El principio de *non-refoulement* ha sido considerado por la doctrina como un principio de Derecho Internacional general que permitiría conectar el régimen internacional del asilo y el refugio con el régimen de la protección de los Derechos Humanos (Morgades, 2016, p. 235). Además, se considera una norma de *ius cogens* o norma imperativa que supone la protección desde el momento en el que una persona que necesita y pide protección, por las causas ya señaladas, se encuentra bajo la jurisdicción de un Estado seguro, hasta el momento en que se determine su estatuto de protección. Este principio ha sido reforzado, en cuanto norma de carácter imperativo, por su vinculación con otras disposiciones del estándar internacional mínimo de Derechos Humanos. Así, el recurso al artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; al artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, han permitido conectar este principio con el temor a ser sometido a tortura o a tratos inhumanos o degradantes, que constituyen una prohibición absoluta según la jurisprudencia de los órganos de garantía de dichos convenios (Mariño, 2015). Obviamente el ejercicio del derecho de asilo y el respeto al principio de *non-refoulement* afectan al poder soberano de los Estados a la hora de concretar quién puede entrar en ellos o permanecer en sus fronteras, de ahí todas las reticencias respecto al mismo (McAdam, 2011 a, p. 29). Por eso, en ocasiones los Estados han reducido e incluso paralizado el acceso al estatuto de refugiado al confundir la necesidad que la Convención señala de determinar el riesgo de la persona en base a sus circunstancias personales, con la idea de que dicho estatuto debería estar basado en un conjunto de hechos totalmente personalizados, lo cual ha sido impracticable ante la llegada de flujos masivos (De Lucas, 2015, pp. 97-100).

Una de las nociones básicas de la Convención para la efectividad del principio de *non-refoulement*, es la de tercer país seguro. De acuerdo con los principios marcados por la normativa básica internacional en materia de asilo, esta noción hace referencia al acceso a la fase sustantiva del proce-

dimiento de asilo, en concreto, al hecho de si el solicitante ha encontrado ya protección efectiva en otro país (un primer país de asilo); o si la responsabilidad de evaluar el fondo de la solicitud de asilo ha sido asumida por un tercer país, donde el solicitante de asilo encontrará protección contra la devolución y será capaz de disfrutar del asilo según las normas internacionalmente aceptadas (un “tercer país seguro”). Así, el concepto de “tercer país seguro” implica la presunción de que la persona en cuestión tuvo la capacidad de solicitar asilo y que, por lo tanto, debió haberlo hecho en caso de haber transitado por un país seguro en ruta al país donde ha presentado su solicitud (ACNUR, 2001, pp. 3-4). Desde esta perspectiva puede considerarse, en síntesis, que un tercer país será seguro, a efectos por ejemplo de la devolución, si observa en concreto el derecho internacional para la protección de los refugiados, y en general el estándar mínimo internacional de los derechos humanos, pero no lo será en caso contrario³.

Como se desprende de la literalidad de lo expuesto, las personas o grupos de personas que por cambios medioambientales ineludibles, súbitos o progresivos, vean afectada de forma negativa sus vidas o sus condiciones de vida, no quedan incluidas dentro de la protección de la prohibición del principio de *non-refoulement*. En el mismo sentido, no resultaría procedente en estos casos la noción de tercer país seguro, puesto que, en sentido estricto no podría aplicarse el derecho internacional para la protección de los refugiados, estaríamos por tanto fuera del ámbito del derecho de asilo. Quedaría como opción el catalogar a estas personas como migrantes y, por tanto, reconducirlos en los Estados de recepción a las normativas de extranjería. Dichas legislaciones que regulan el estatuto jurídico de las personas extranjeras (inmigrantes o nacionales de terceros estados) se asientan, sin excepciones, en las necesidades del mercado de trabajo. La relación entre migraciones y mercado de trabajo ha sido y es sistemáticamente reforzada por las políticas destinadas a la gestión de la movilidad humana. En un fenómeno tan complejo como el de la movilidad humana, la reducción simplificadora que solo visualiza la inmigración económica se asienta en una comprensión utilitarista de la misma.

En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, el principio de control que rige las entradas legales de nacionales de terceros Estados implica, en la práctica, por una parte una lógica de gestión de los flujos migratorios en función de las necesidades básicamente laborales de cada momento,

3. En el ámbito regional europeo se aporta una definición de tercer país seguro en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

que no siempre es posible ni eficaz; y por otra, lleva siempre aparejado una suerte de discriminación bien en la nacionalidad (aquellos que consiguen visados para entrar legalmente en el territorio nacional) y/o en los sectores laborales (aquellos cuya empleabilidad permite la ocupación de migrantes). Se observa en este tipo de previsiones ese primado de la concepción instrumental de la inmigración del que advierte De Lucas (2012, p. 39) en el que los objetivos de la rentabilidad interna vinculados a las necesidades del mercado de trabajo constituyen el eje que vertebra la legislación y la acción institucional. Las políticas de acceso piensan exclusivamente en el inmigrante laboral que es considerado necesario para el sistema productivo dentro de la capacidad de absorción que tenga el país receptor. La protección del mercado de trabajo ha sido y sigue siendo una línea transversal, por ejemplo, en las directrices europeas en materia de inmigración.

En este contexto jurídico es en el que se tendrían que ubicar aquellos sujetos que la OIM denomina “migrantes forzosos por motivos climáticos”, si no se admite que puedan ser refugiados o que exista otra figura que les ampare. Dentro de la extranjería, tales migrantes estarían expuestos a la devolución y la expulsión, teniendo en cuenta además las situaciones de flagrante vulneración de derechos en las que, en ocasiones, estas se producen (Martínez Escamilla, 2015). ¿Qué ocurriría con estas personas al ser devueltas o expulsadas a sus países si existe una emergencia medioambiental en ellos? La imperativa necesidad de protección tiene que relacionarse con la corresponsabilidad solidaria de la comunidad internacional en los daños causados al hábitat de esta población, la cuestión es encontrar una vía que salve la frontal oposición al concepto de refugiado climático.

Una tercera propuesta en este caso entre la migración y el asilo para afrontar las mencionadas deficiencias de una y las reticencias al respecto de los Estados de la otra, sería la del desplazamiento en contextos de desastre (no solo a nivel interno) que incluiría como tal el cambio climático. La cuestión relevante en este caso, sigue siendo la necesidad de mantener la prohibición de expulsión y devolución, y al mismo tiempo garantizar un conjunto de derechos. Si ello es posible hay que dejar claro que no resulta aplicable el régimen general de extranjería.

2.2. La iniciativa Nansen y la plataforma sobre desplazamiento por desastres

Entre los intentos de buscar una figura que permita asistir y garantizar a nivel internacional la situación de las personas que se ven gravemente afectadas por el cambio climático destaca la denominada Iniciativa Nansen.

En síntesis, se trata es un proceso consultivo de abajo hacia arriba, liderado por los Estados, que se lanzó en octubre de 2012. Se fundamenta en el párrafo 14(f) del Acuerdo de Cancún 2010 de la CMNUCC⁴ que reclama medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación con respecto al desplazamiento, la migración y la reubicación planificada inducida por el cambio climático, y en los diez principios Nansen⁵.

Para dar seguimiento a esta iniciativa surgió en julio de 2016 la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), también liderada por Estados, para apoyar a estos y a otras partes interesadas en la implementación de las recomendaciones de la *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático* de la Iniciativa Nansen (2015). La Agenda parte de la imposibilidad de ampliar las obligaciones legales de los Estados atendiendo al derecho internacional sobre refugiados y a las normas relativas a los derechos humanos para incluir a las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y a las personas en riesgo de ser desplazadas. Esta iniciativa se centra en abordar cuestiones de cooperación y solidaridad internacional, el acceso a los derechos básicos y las respuestas operativas como son los mecanismos de financiación y la responsabilidad de los actores humanitarios y del desarrollo. Los principales pilares son la cooperación y solidaridad internacional, la generación de estándares para la gestión de la población afectada y la concreción de respuestas operacionales⁶ (Martin, 2018, pp. 173-174).

A los efectos que ahora interesa, en cuanto al reclamo de un estatuto jurídico que permita la protección por las causas medioambientales derivadas del cambio climático, conviene destacar la opción por el “desplaza-

4. United Nations Framework Convention on Climate Change Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 de marzo de 2011).

5. Dichos principios resumen los resultados de la conferencia Nansen sobre cambio climático y desplazamiento en el siglo XXI que se celebró en Oslo del 5 al 7 de junio de 2011. En concreto, el principio Nansen IX exige un enfoque más coherente y congruente a nivel internacional para ofrecer respuesta a las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres repentinos.

6. Sus conclusiones han influido, por ejemplo, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; en el proceso de consulta de la Cumbre Humanitaria 2016; en las negociaciones preliminares de la cumbre del Cambio Climático de París 2015; en el borrador Estrategia para un desarrollo resiliente al clima y desastres en el Pacífico así como en la Conferencia Regional sobre Migraciones 2015; y en la Declaración de Brasilia de la reunión Cartagena+30 en 2014 y en su Plan de Acción.

miento en el contexto de desastres”⁷. Esta figura permite establecer una distinción respecto a las normativas de extranjería y a las disposiciones en relación al refugio, y conecta con propuestas prácticas como la reubicación planificada, que hace referencia al proceso que se realiza con la autorización del Estado cuando “individuos o grupos de personas se trasladan o reciben asistencia para dejar sus hogares o lugares de residencia temporal y se asientan en un nuevo sitio y, además, se les brindan las condiciones necesarias para rehacer sus vidas” (ACNUDH, 2018, p. 9).

Entre las prioridades que recoge la Estrategia 2019-2022 de la PDD (continuación de la Estrategia 2016-2019), se incluye la de promover el desarrollo de políticas y normas para abordar las brechas en la protección de las personas en riesgo de desplazamiento o de las personas desplazadas a través de las fronteras. Se reconoce expresamente que el derecho internacional carece de disposiciones que aborden explícitamente la protección de estas en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático (por ejemplo, preceptos relativos a la admisión, las normas durante su estancia y las condiciones para el retorno en el caso de que este sea posible). Conviene en todo caso tener en cuenta también que, en ocasiones, la brecha de protección es el resultado de una insuficiente orientación e implementación de los estándares e instrumentos legales existentes. Desde esta iniciativa no se promueve el desarrollo de nuevas normas jurídicamente vinculantes e instrumentos legales para la admisión y estancia de personas desplazadas a través de fronteras a nivel internacional, sino que se persigue una mejor implementación de las normas e instrumentos legales vigentes.

La Iniciativa Nansen plantea múltiples posibilidades que deben ser tomadas en consideración en la medida en que no generan nuevas obligaciones para los Estados, si no que concreta medidas para su cumplimiento. Sin embargo, ante la nueva realidad que surge con las consecuencias derivadas del cambio climático, es imprescindible ir más allá e insistir en que en los casos que se propone incluir dentro de la terminología de desplazados o refugiados climáticos hay dos cuestiones esenciales que son las que marcan el punto diferencial. En primer lugar, como ya se ha señalado, en este caso

7. Esta noción se refiere “a situaciones donde las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y visible. Este tipo de desplazamiento es originado por el hecho que las personas afectadas están (i) expuestas a (ii) una amenaza natural en una situación donde (iii) son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para resistir el impacto de esa amenaza. Los efectos de las amenazas naturales (incluidos los efectos adversos del cambio climático) son lo que puede superar la resiliencia o capacidad de adaptación de una comunidad o sociedad afectada y de esta manera provocar un desastre que, a su vez, puede ocasionar el desplazamiento”, (Iniciativa Nansen, 2015, p. 17).

es imprescindible asegurar la prohibición de expulsión o devolución, es decir, la aplicabilidad del principio de *non-refoulement* en el mismo sentido y por idénticas razones a las que se esgrimían anteriormente, ya que, en estos casos existe una situación de peligro que puede afectar a los derechos de las personas que se han visto obligadas a huir a través de fronteras por causas medioambientales.

La segunda cuestión está relacionada con la anterior. Si se trata de personas que huyen para salvar sus vidas, como en los casos específicos que menciona la Convención, que se ven obligadas a desplazarse a través de fronteras en el contexto de desastres provocados por el cambio climático que no va a revertir para posibilitar su vuelta al país de origen, es decir, no se trata de un desplazamiento temporal, ello significa que es necesario establecer el mecanismo por el cual estas personas puedan acceder a una residencia (en los términos legales de la misma, que utilizan tanto las legislaciones de extranjería como las de asilo) para poder solicitar ser admitidas de forma permanente en un tercer país. Ese mecanismo que permita el acceso al estatuto jurídico de residente, cualquiera que sea la forma que adopte, debe llevar implícita la posibilidad, normativamente regulada, de acceder al mercado de trabajo y al conjunto de los derechos y las prestaciones sociales, esta posibilidad, precisamente marca la diferencia entre un estatuto jurídico transitorio, como los vinculados a los mecanismos de protección temporal, y otro de carácter permanente (lo cual no significa que no existan excepciones, en la misma línea que estas se regulan en la Convención).

Este intento de visibilizar la especificidad de la movilidad que se deriva de las consecuencias perversas del cambio climático, puede suscitar las mismas críticas que se han esgrimido para restringir progresivamente el disfrute del estatuto de refugiado hasta hacer que en el momento actual pueda afirmarse que asistimos a un “proceso de vaciamiento” del derecho de asilo (De Lucas, 2016). Sin embargo, el fundamento desde el enfoque basado en derechos humanos que se mantiene en este estudio, sigue siendo el mismo: el principio de solidaridad. Dicho principio apela a la idea de que en el ámbito internacional las causas que dan lugar a esos desplazamientos forzados, a la existencia de refugiados, exigen de una común colaboración de los Estados que la Convención de Ginebra ya apuntaba. En su dimensión jurídica este principio alude a una deuda compartida, a la cooperación internacional y la común corresponsabilidad.

Frente a las polémicas que suscita la atribución del adjetivo climático a la situación de desplazamiento o refugio, puede persistir el escepticismo alegando que la categoría de personas que se ven afectadas es muy variada (Black, 2001) e insistir en que es posible establecer diferentes tipologías porque, además, no existe una monocausalidad que permita aislar estos casos.

Aunque, como ya se ha señalado a propósito de la dinámica de nexos, es muy común que concurren varios factores que podrían ser las causas que motivan la movilidad, también es posible que esta se deba de manera primordial al impacto del cambio climático y es entonces cuando estaríamos ante esta situación que podría dar lugar a la figura del desplazado o refugiado climático. Si hasta ahora, se evitaba de modo sistemático esa posibilidad de realizar una lectura extensiva y garantista de conceptos como el de desplazado o refugiado (insistiendo en que la movilidad humana engloba movimientos forzados de muy diversa naturaleza a los que subyacen dinámicas distintas), lo cierto es que desde el ámbito de las Naciones Unidas, en concreto desde los organismos encargados de la supervisión de alguno de los instrumentos que conforman el estándar internacional básico de derechos humanos, se aporta ya una lectura que avala este concepto.

3. LA APORTACIÓN DE NACIONES UNIDAS: CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHO A LA VIDA

En la línea de lo mantenido por la ya mencionada Declaración de Nueva York, se ha ido afianzando la necesidad de asegurar la protección internacional de personas que se ven afectadas por el cambio climático, especialmente y al menos como punto de partida, dentro de la ya comentada dinámica de nexos. En ese sentido, pueden señalarse una serie de directrices que son necesarias para ir ampliando el estricto concepto de refugiado o recurrir a la protección internacional también en el caso de los desplazados climáticos (ACNUDH, 2018). De lo que se trata es de garantizar los derechos humanos, entre ellos claramente el derecho a la vida, al establecer una relación entre tales derechos y el cambio climático tal como se ha apuntado, por ejemplo, en diferentes resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, entre ellas, la 7/23 (2008), 10/4 (2009), 18/22 (2011), 26/27 (2014), 29/15 (2015) y 32/33 (2016).

Para determinar la correcta implementación de esta propuesta, y hacer frente a las críticas que consideran que con esta noción se desvirtúa la necesidad de protección que define la institución del asilo y las figuras a ella vinculadas, sería necesario que ACNUR y otras partes interesadas actualizaran paquetes de capacitación para reforzar la competencia de los responsables de las decisiones en materia de determinación de la condición de refugiado a fin de aplicar la Convención y los criterios de refugiados más amplios a movimientos en el contexto de las dinámicas de nexos. Si se asume que las actuales normativas a nivel nacional no están preparadas para este tipo de procedimiento, es necesario hacer referencia al hecho de que ACNUR, los

Estados y otras partes interesadas, deberían analizar los marcos jurídicos nacionales, incluyendo las leyes y políticas de refugiados para identificar oportunidades y limitaciones que permitan proporcionar protección internacional en el contexto de dinámicas de nexos (Weerasinghe, 2018).

3.1. La ampliación del concepto de desplazado y refugiado: la especificidad del caso Ioane Teitiota

Esa posibilidad de expansión de la noción de desplazado que ya se admite en la dinámica de nexos puede extenderse a la de refugiado para relacionar ambos con los mencionados principios básicos del derecho ambiental que se recogen en la ya mencionada CMNUCC. En la línea del citado Acuerdo de París (2015), en la COP25 de 2019 se insistió en el vínculo entre movilidad humana y degradación medioambiental y climática, si bien las conclusiones no estuvieron a la altura de las expectativas. En lo relativo a esta cuestión se puso de manifiesto tanto la dramática situación que deben afrontar algunas zonas a nivel mundial prácticamente olvidadas en el contexto internacional, como por ejemplo las Islas Marshall (Van der Geest et al, 2019), como cuestiones esenciales que exigen de una respuesta conjunta de la comunidad internacional, entre ellas, la importancia de la perspectiva de género en las migraciones climáticas (Felipe, 2019).

Este intento de avanzar en la configuración de un concepto que permita incluir la movilidad motivada por cambios climáticos y proteger a las personas afectadas por estos que ven vulnerados sus derechos, puede relacionarse, con los principios subyacentes de la CMNUCC a los que están sujetos los Estados signatarios. En ese sentido, aunque la prevención del cambio climático peligroso es un interés común de todos los países, ello no debe restar valor a la responsabilidad individual de cada uno de ellos. En virtud de la CMNUCC, cada Estado signatario debería tomar medidas para mitigar las causas del cambio climático dentro de su territorio, convirtiendo esta también en una responsabilidad individual que puede concretarse de manera cooperativa por los Estados signatarios (Cox, 2014, p. 133).

A la crítica que mantiene que no se puede establecer una relación entre la persecución a un grupo de personas por un motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política y el cambio climático, de forma que la protección internacional en estos casos no cabe, hay que responder que el temor o daño es de otra naturaleza, pero la necesidad de protección es la misma. En ese sentido, es acertada la postura que mantiene una parte de la doctrina al entender que el impacto en el clima o la degradación del medio ambiente puede llegar a generar

una lesión o un daño, si no se realizan las acciones necesarias para evitar el cambio climático (desde la información que proporcionan buena parte de los científicos y el conocimiento de sus efectos), con lo que se incumpliría el principio de precaución (Ferro, 2016, p. 80).

Aunque en relación con el cambio climático, el sistema convencional de las Naciones Unidas ha hecho un esfuerzo por fiscalizar las responsabilidades de los Estados, las dificultades implícitas han frenado sistemáticamente un avance en ese sentido. Sin embargo, conviene mencionar que el principio de precaución adquiere progresivamente protagonismo para la exigencia de tales obligaciones. Como muestra, puede mencionarse el conocido como caso *Urgenda*, en el Tribunal del Distrito de La Haya en el que se declaró al gobierno de los Países Bajos responsable de asegurar que las emisiones de CO₂ decrezcan y consecuentemente lo emplazó a actuar para limitar el volumen de estas⁸. Para el tema que ahora se aborda, es relevante el reconocimiento de un deber de cuidado del Estado frente al cambio climático (que en el caso mencionado se extrae del régimen neerlandés de responsabilidad civil extracontractual), que hace que el Estado sea responsable aunque no exista una norma concreta al respecto; y, por otra parte, la consideración de que existe un deber genérico de cuidado y otro de diligencia observada en el cumplimiento de ese deber que puede entenderse que conecta con el mencionado principio de precaución (Lin, 2015, pp. 65-67 y Van Zeben, 2015, pp. 339-342).

Además, dentro de los principios de Oslo (2015) en la línea de la CMNUCC, se recoge entre las obligaciones principales del derecho internacional la “obligación de la actuación cooperativa para proteger y promover los derechos humanos fundamentales, también en el contexto del cambio climático y sus efectos sobre la capacidad de las personas para ejercerlos”. Igualmente se reconoce la responsabilidad de los Estados sobre los “efectos nocivos transfronterizos que las actividades humanas en su territorio puedan tener en otros Estados”, apelando así también a las empresas a responder por las acciones que revierten en el cambio climático dentro de lo establecido en el derecho internacional de derechos humanos, el derecho medioambiental y el derecho de daños de responsabilidad civil extracontractual, ya que de la conjunción de todos ellos surgen las diversas formas de responsabilidad (Ferro, 2016, p. 80).

Este avance en la ampliación del concepto de desplazado o refugiado vinculado al ámbito climático, no solo se propugna desde el derecho

8. Tribunal del Distrito de La Haya (Países Bajos), Sala de lo Mercantil, caso *Urgenda contra Países Bajos*, sentencia de 24 de junio de 2015 (ECLI: NL: RBDHA: 2015: 7196, párr. 5.1).

ambiental, si no también en conexión con los instrumentos internacionales del estándar básico de derechos humanos. Desde esta perspectiva, es relevante el caso Ioane Teitiota por las posibilidades de lectura extensiva del concepto de desplazado y refugiado que proporciona. En realidad, junto a este supuesto se han suscitado, especialmente en Australia y Nueva Zelanda, casos que permiten insistir en la idea de avanzar en una noción garantista de desplazado o refugiado climático (McAdam, 2011 b, p. 13)⁹. Sin embargo, el mencionado supuesto, como se analizará, puede considerarse paradigmático por la lectura que de él hace el Comité de Derechos Humanos.

El señor Ioane Teitiota, ciudadano de la República de Kiribati, presentó su solicitud de estatuto de refugiado a Nueva Zelanda y esta fue rechazada. En opinión del Sr. Teitiota los efectos del cambio climático le obligaron a emigrar de la isla de Tarawa en la República de Kiribati a Nueva Zelanda. En concreto, argumentaba que el aumento del nivel del mar en Kiribati había producido la escasez del espacio habitable, lo que a su vez había provocado violentas disputas por la tierra que ponían en peligro su vida. Además, alegaba que la degradación ambiental, incluida la contaminación del suministro de agua dulce con agua salada dificultaba el acceso a ese recurso básico. En Nueva Zelanda solicitó asilo, pero le fue denegado y sus apelaciones fueron rechazadas¹⁰.

El Tribunal Supremo, en su decisión de 20 de julio de 2015¹¹ consideró, en síntesis, cuatro aspectos, en la misma línea de las resoluciones anteriores, para desestimar la solicitud de protección del señor Teitiota:

1. No existe persecución debido a que toda la población de este país se encuentra en la misma situación. Sin embargo, el Tribunal ya apunta que el cambio climático supone un nuevo paradigma, que puede llegar a transformar el concepto de refugiado de la Convención.

2. No cabe el otorgamiento del estatuto de refugiado por cuestiones medioambientales y por el cambio climático de acuerdo con lo establecido en la Convención de 1951.

9. Por ejemplo, en Nueva Zelanda: AD (Tuvalu), [2014] 501370-371 y *Refugee Appeal n.º 72179-72181/2000*, RSAA (31st August 2000); y en Australia RRT n.º 0907346 [2009] RRTA 1168, (10th December 2009).

10. *Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2013] NZHC 3 and *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173.

11. *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107.

3. No hay vulneración de los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño como alegaba el señor Teitiota.

4. No existía una vulneración de derechos fundamentales, entre ellos la vida, como alegaba el recurrente.

3.2. El planteamiento del Comité de Derechos Humanos

Tras la denegación de su solicitud de asilo en Nueva Zelanda y la deportación con su esposa e hijos a Kiribati, Ioane Teitiota presentó una queja ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En su opinión, el Estado parte violó su derecho a la vida en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ya que, el aumento del nivel del mar y otros efectos del cambio climático habían hecho que Kiribati fuera inhabitable para todos sus residentes; existían disputas violentas por la tierra porque la tierra habitable era cada vez más escasa; la degradación ambiental dificultaba la agricultura de subsistencia y el suministro de agua dulce estaba contaminado por agua salada.

El Comité determinó que en el caso específico del Sr. Teitiota, los tribunales de Nueva Zelanda no violaron su derecho a la vida en el momento de los hechos y entendió que en Kiribati se habían adoptado medidas de protección suficientes. Consideró que las autoridades neozelandesas actuaron diligentemente al ofrecer al demandante un examen individualizado de su necesidad de protección, y que tuvieron en cuenta todos los elementos aportados por aquel para evaluar el riesgo de su posible expulsión a Kiribati. En este caso, se reconoció la conexión entre cambio climático y la necesidad de protección internacional, de tal manera que el Comité, como se analizará a continuación, consideró que las personas que solicitan asilo no están obligadas a demostrar que enfrentarían un daño inminente si regresaran a sus países. Asimismo, insistió en una mayor implicación de la comunidad internacional para hacer frente a situaciones como las que se plantean en el supuesto¹².

Este dictamen cuenta con dos votos particulares u opiniones disidentes que consideran que podía haberse entendido que la expulsión del Sr. Teitiota a Kiribati violó sus derechos en virtud del artículo 6.1 del PIDCP. Es

12. Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication n.º 2728/2016, Communication submitted by Ioane Teitiota (represented by counsel, Michael J. Kidd), date of adoption of Views: 24 October 2019, International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, Distr. General: January 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016.

más, la miembro del Comité Vasilka Sancin sostiene que no está convencida de que la afirmación del Sr. Teitiota sobre la falta de acceso al agua potable no esté justificada para constatar que la evaluación del Estado Parte de la situación del interesado y su familia fue claramente arbitraria o manifiestamente errónea, a diferencia de lo que mantiene el Comité.

La importancia de este dictamen, más allá del caso puntual, reside en el hecho de que por primera vez un organismo de las Naciones Unidas, que se encarga de la supervisión de tratados de derechos humanos, establece una vinculación entre la búsqueda de protección vinculada al asilo y los efectos del cambio climático. Se abre así la posibilidad de una interpretación extensiva de los estándares internacionales existentes en el ámbito de los derechos humanos y de la Convención de Ginebra que puede dar lugar a una protección internacional al desplazado o refugiado climático. En ese sentido, es interesante concretar y sintetizar, desde la lectura transversal de los diferentes instrumentos internacionales que resultan aplicables, los aspectos a tener en cuenta para conceder dicha protección:

1. Obligación del Estado de examinar la solicitud que presenten los solicitantes de asilo o protección internacional: el Comité en su dictamen señala que los Estados partes deben permitir a todos los solicitantes de asilo que alegan un riesgo real de violación de su derecho a la vida en el Estado de origen, el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado u otros individualizados o grupales que podrían ofrecerles protección contra la devolución. Por lo tanto, deben considerarse todos los hechos y circunstancias relevantes, incluida la situación general de los derechos humanos en el país de origen del solicitante (CCPR/C/127/D/2728/2016, para. 9.3). Así, por ejemplo, se podría haber tomado en cuenta para atender la solicitud presentada, el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas que evidenció la falta de implementación de las políticas relacionadas con el agua en dicho Estado¹³.

El Comité recuerda que, en general, corresponde a los órganos de los Estados parte examinar los hechos y las pruebas del caso, a fin de determinar si existe tal riesgo, a menos que pueda establecerse que esta evaluación fue claramente arbitraria o equivalió a un error manifiesto. El Comité combina así, tanto la concreción de esta obligación como la aplicación conjunta de la Convención de Ginebra y el artículo 6 del PIDCP.

13. Press Statement United Nations Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation Ms. Catarina de Albuquerque Mission to the Republic of Kiribati Tarawa, Kiribati, 25 July 2012.

2. Obligación del Estado de no expulsión o devolución y peligro o daño que puede sufrir el solicitante: respecto a este deber a la luz del PIDCP, el Comité recuerda la obligación de los Estados parte de no extraditar, deportar, expulsar o hacer salir de algún modo a una persona que se encuentre en su territorio cuando existan motivos fundados para creer que existe un riesgo real de daños irreparables, es decir, cuando los efectos del cambio climático pudieran exponerla a riesgos que amenacen su vida (artículo 6 PIDCP) o cuando haya un riesgo real de enfrentarse a un trato cruel, inhumano o degradante (artículo 7 PIDCP). En ese sentido lo establece la Observación General n.º 31 que, además recuerda que, las autoridades judiciales y administrativas pertinentes deberán ser informadas de la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones enunciadas en el Pacto en estas circunstancias¹⁴.

El Comité mantiene que esta obligación de no extraditar, expulsar o transferir, de conformidad con el artículo 6 del Pacto, puede ser más amplia que el alcance del principio de no devolución según el derecho internacional de refugiados al que se aludía anteriormente. El riesgo debe ser personal, no puede derivarse simplemente de las condiciones generales en el Estado receptor, excepto en los casos más extremos¹⁵ y existe un umbral alto para proporcionar fundamentos sustanciales para establecer que existe un riesgo real de daño irreparable.

Respecto a esta cuestión, a diferencia de la postura mantenida mayoritariamente por el Comité, me parece más adecuada la segunda opinión individual disidente del miembro del Comité Duncan Laki Muhumuza, que entiende que el Sr. Teitiota se enfrentaba a un riesgo real, personal y razonablemente previsible de una amenaza a su derecho a la vida como resultado de las condiciones en Kiribati. La considerable dificultad para acceder al agua dulce debido a las condiciones ambientales, debería ser suficiente para alcanzar el umbral de riesgo, sin llegar a una situación de falta total de agua dulce, ya que, era evidente en este caso la dificultad significativa para cultivar. Dentro del estándar sostenido en el Comité, las amenazas a la vida pueden ser una violación del derecho, incluso si no producen como resultado la pérdida de la vida. Las circunstancias individuales, junto con las generales del país, en mi opinión justificaban la necesidad de protección y la obligación de Nueva Zelanda de no expulsión o devolución.

14. Observación General n.º 31 (2004), Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 12).

15. Observación General n.º 36 (2018), artículo 6: derecho a la vida (CCPR/C/GC/36, para. 30).

3. Cambio climático y derecho a la vida: el Comité, en la línea de la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos en esta materia¹⁶, sostiene que la degradación ambiental puede comprometer el disfrute efectivo del derecho a la vida, y que la degradación ambiental severa puede afectar negativamente el bienestar de una persona y conducir a una violación de tal derecho (CCPR/C/127/D/2728/2016, para. 9.5).

4. Cambio climático y mayor implicación de la comunidad internacional: el Comité apela directamente a la comunidad internacional, junto a los esfuerzos nacionales, para hacer frente al cambio climático y a la violación de derechos que este comporta. En ese sentido, mantiene que los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a una violación de sus derechos en virtud de los artículos 6 o 7 del PIDCP. Se realiza una llamada de atención a la necesidad de articular medidas de prevención, mitigación de riesgos y adaptación en países afectados por el cambio climático, así como al fortalecimiento de la cooperación, como forma de evitar los desplazamientos por causas medioambientales que activan las obligaciones internacionales de protección (CCPR/C/127/D/2728/2016, para. 9.11).

4. RETOS DE FUTURO

Aunque persistan las críticas al concepto de refugiado climático o medioambiental por considerarlo “inútil y poco inteligente intelectualmente, e innecesario en términos prácticos” y que atiende a cuestiones especulativas y alarmistas (Black, 2001, p. 1), lo cierto es que resulta inaplazable establecer un nexo de conexión entre cambio climático y movilidad humana, que se traduzca en la garantía de protección que necesitan las personas afectadas y en el ejercicio de responsabilidad que incumbe a los Estados.

Se está consolidando, en el ámbito del Derecho internacional, la posibilidad de proteger a los desplazados. En ese sentido, como se ha señalado, conviene valorar positivamente los avances en el desplazamiento en el contexto de desastres. Ciertamente, si esta propuesta funcionara tal y como se

16. ECHR: *Cordella and Others v. Italy*, application nos. 54414/13 and 54264/15, 24 January 2019, para. 15; *M. Özel and others v. Turkey*, applications n.º 14350/05, 15245/05 and 16051/05, 17 November 2015, paras. 170, 171 and 200; ICHR: *Advisory opinion OC-23/17* of 15 November 2017 on the environment and human rights, series A, n.º 23, para. 47; and African Commission on Human and Peoples' Rights, general comment n.º 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Right to Life (article 4), para. 3.

planifica teóricamente, podría ser igualmente complementaria al estatuto de refugiado climático. Sin embargo, no puede obviarse que los procesos de reubicación siguen teniendo pendiente el gran reto de asegurar una infraestructura y apoyo suficiente que garantice la situación y, especialmente, la posibilidad de una vida digna de las personas reubicadas. El desafío en este caso es afrontar el hecho de que los procesos de reubicación carecen de enfoques transparentes, incluyentes y participativos, que tomen en cuenta a la hora de articularse a las comunidades afectadas. Además, para fortalecer esta opción sería necesario establecer directrices o criterios definidos (Iniciativa Nansen, 2015, p. 43).

Las líneas de actuación marcadas por Naciones Unidas al respecto, aunque se conciben unidas a la dinámica de nexos, son significativas porque ponen en evidencia dos aspectos fundamentales. Por una parte, que los Estados en sus legislaciones nacionales pueden buscar mecanismos que permitan encajar estas nuevas situaciones; y por otra parte, que la reticencia de la comunidad internacional a considerar el cambio climático como una causa de protección internacional, comienza a tener una cierta respuesta, aún leve pero progresiva, por parte de organismos internacionales que apoyan y reivindican la búsqueda de mecanismos que garanticen marcos jurídicos ante las necesidades de protección por causas medioambientales que han de articularse tomando también en consideración la normativa relativa al cambio climático.

Persiste, por tanto, la necesidad de revisar el concepto de “refugiado” establecido por la Convención de Ginebra de 1951, que respondía a una realidad distinta a la actual. Es imprescindible redefinir esta noción e incluir nuevas realidades sociales como la movilidad forzada por causas climáticas. Lo realmente significativo en esta ampliación es que el motivo de estos desplazamientos forzados es una forma de persecución por parte de los Estados, especialmente los desarrollados, quienes aún teniendo el conocimiento científico sobre los efectos adversos del cambio climático no disminuyen sus emisiones de gases de efecto invernadero, provocando una degradación ambiental desmedida frente a la que deben responder (Ferro, 2016, p. 88).

Esta idea conecta con el ya analizado principio de precaución y con el de responsabilidad internacional. En virtud de este segundo, el Estado que no consiga reducir sus límites de emisiones de gases de efecto invernadero, y como consecuencia directa o indirecta de esta omisión se produzca un daño que vulnere el ejercicio de un derecho, debe indemnizar por los daños causados. Como señala Solà (2012, p. 76) existe un principio de responsabilidad extraterritorial que tiene que ser cumplido, que podría ser tomado en consideración a estos efectos.

Ahora bien, en buena parte de los casos que podrían acogerse dentro de la condición de refugiado climático no es posible demostrar que la falta de pericia, la irresponsabilidad o la omisión de las acciones que hubieran sido necesarias por parte un determinado Estado para evitar un daño, ha tenido como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales. Aunque no pueda establecerse esa relación directa de causalidad, lo cierto es que para las personas afectadas existe una necesidad de protección derivada de la persecución entendida como la vulneración de derechos humanos.

Como se desprende del análisis del caso de Ioane Teitiota, a partir de la interpretación dada por el Tribunal Supremo, que confirma las sentencias anteriores, cabría entender que, en buena parte de los casos de movilidad forzada por motivos climáticos, no existiría una ausencia de protección Estatal del país de origen, puesto que, todos los habitantes del mismo se encontrarían en una situación similar y probar la “persecución” sería prácticamente imposible. Ello supone una desprotección jurídica de los afectados, tal como ocurrió en el caso Teitiota a la luz de la jurisprudencia de Nueva Zelanda.

Sin embargo, el dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a propósito de este caso abre una línea de interpretación, en mi opinión, más progresista y adecuada para ajustar la condición de refugiado a las nuevas exigencias derivadas del cambio medioambiental. En ese sentido, es fundamental la conexión que se establece entre cambio climático, derecho a la vida y mayor implicación de la comunidad internacional. Como el Comité sostiene, la degradación ambiental puede afectar al disfrute efectivo del derecho a la vida, y corresponde a la comunidad internacional comprometerse para hacer frente a ese desafío. Se refuerza así, también, la idea de que la protección de los refugiados es un subconjunto de normas de derechos humanos, ya que, la Convención se complementa con la conceptualización de la protección de dichas normas, a diferencia de los instrumentos de derechos humanos universales (Ferro, 2016, p. 85). Una lectura conjunta y coordinada de todos ellos puede servir para respaldar la existencia de un estatuto jurídico de desplazado y refugiado climático que permita afrontar la especificidad de esa movilidad humana forzada que se espera que se incremente en los próximos años por la degradación del planeta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUDH (2014). *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*. Ginebra. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf (consultado 25.3.2020).
- ACNUDH (2018). *Los efectos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los migrantes transfronterizos*. Ginebra. <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/los-efectos-de-evolucion-lenta-del-cambio-climatico-y-la-proteccion-de-los-migrantes-transfronterizos> (consultado 28.3.2020).
- ACNUR (2001). *Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, EC/GC/01/12. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888> (consultado 12.3.2020).
- ACNUR (2017). *Consideraciones jurídicas sobre la protección de los refugiados para las personas que huyen de los países afectados por el conflicto y la hambruna*. <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html> (consultado 27.4.2020).
- ACNUR (2020). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eaf5664.pdf> (consultado 30.7.2020).
- AGNU (2016). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. A/RES/71/1. <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf> (consultado 13.5.2020).
- Atak, I. and Crépeau, F. (2014). Managing Migrations at the External Borders of the European Union: Meeting the Human Rights Challenges, *Journal Européen des Droits de l'Homme*, 5, 591-622.
- Barbosa Pereira, A. C. y Frota, T. C. (2016). O regime Internacional do clima e a proteção aos “refugiados climáticos”: quais desafios da COP 21?. *Revista de Direito Internacional*, 13 (2), 55-76.
- Black, R. (2001). Environmental Refugees: Myth or Reality?, *Working Paper 34*, UNHCR.
- Brown, L., McGrath, P. and Stokes, B. (1976). Twenty two dimensions of the population problem, *Worldwatch Paper 5*, Washington DC: Worldwatch Institute.
- Cox, R. H. J. (2014). The Liability of European States for Climate Change, *Utrecht Journal of International and European Law*, 30 (78), 125-135.
- De Lucas, J. (2012). Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración. En VV. AA., *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI, X Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas* (pp. 11-91). Bilbao: Eurobask.
- De Lucas, J. (2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Lucas, J. (2016). Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE. *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea*

- e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 4 (1), 21-27.
- El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*, Nairobi: UNEP.
- Felipe, B. (2019). *Perspectiva de género en las migraciones climáticas*. ECODES. Tiempo de actuar. https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2019/11/Informe_ECODES_MC_Perspectiva_de_género_en_las_migraciones_climáticas.pdf (consultado 8.5.2020).
- Ferro, M. (2016). El reconocimiento del Estatuto de Refugiado por la afectación a Derechos Fundamentales como consecuencia del Cambio Climático. *Observatorio Medioambiental*, 19, 71-89.
- Fiddian-Qasimiyeh, E. and Gil, K. (2014). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gemenne, F. (2015). Una buena razón para hablar de los “refugiados climáticos”. *Revista Migraciones Forzadas*, 49, 70-71.
- Gil-Bazo, M. T. (2015). Asylum as a General Principle of International Law. *International Journal of Refugee Law*, 27 (1), 3-28.
- Iniciativa Nansen (2015). *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*. https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/03/02062016_Protection_Agenda_Final_SP.pdf (consultado 20.5.2020).
- Lin, J. S. W. (2015). The first successful climate negligence case: A comment on *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, *Climate Law*, 5 (1), 65-81.
- Mariño, F. (2015). “Recent Jurisprudence of the United Nations Committee against Torture and the International Protection of Refugees”. *Refugee Survey Quarterly*, 34, 61-78.
- Martín, F. (2018). Los desplazados medioambientales. En Fernández Sola (coord.). *Fronteras del siglo XXI, ¿obstáculos o puentes? In memoriam Profesor Ángel G. Chueca*, (pp. 163-176). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martínez Escamilla, M. (coord.) (2015). *Detención, Internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*. Madrid: Cuadernos Digitales de Formación, CGPJ.
- McAdam, J. (2011 a). “An Intellectual History of Freedom of Movement in International Law: The Right to Leave as a Personal Liberty”. *Melbourne Journal of International Law*, 12, 27-56.
- McAdam, J. (2011 b). *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*. UNHCR, Division of International Protection: Legal and Protection Policy Research Series.
- Myers, N. (2005). *Environmental refugees: An emergent security issue*. Praga: Decimotercer Foro Económico.
- Morgades, S. (2016). Refugiado. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 10, 231-249.
- OIM / IOM (2004). *Glossary on Migration. International Migration Law*. Ginebra: IOM.

- OIM (2007). *Migración y medioambiente*. MC/INF/288. Nonagésima Cuarta Sesión.
- OIM (2008). *Migración y cambio climático*. IOM Publications, n.º 31.
- Pérez, C. (2016), Consideraciones jurídicas sobre la respuesta de la Unión Europea a los flujos de refugiados y migrantes. En Moraes y Romero (coord.). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa* (pp. 108-128). Madrid: La Catarata.
- Quirico, O., Bröhmer, J. and Szabó, M. (2016). States, climate change and tripartite human rights: the missing link. In Quirico and Boumghar (ed.), *Climate Change and Human Rights. An international and comparative law perspective* (pp. 7-38). UK: Routledge.
- Solà, O. (2012). *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*. Bilbao: Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n.º 66.
- Solanes, A. (2014). Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)* (7), 181-210.
- Stern, N. (ed.) (2006). *Informe Stern: la economía del cambio climático*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van der Geest et al. (2019). Marshallese perspectives on migration in the context of climate change. *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*, 5 (1).
- Van Zeben, J. (2015). Establishing a governmental duty of care for climate change mitigation: Will Urgenda turn the tide?”, *Transnational Environmental Law*, 4, 339-357.
- Vedsted-Hansen, J. (2015). *Compilación de Derecho de las personas refugiadas. Casos, documentos y materiales*. Budapest: Comité Húngaro de Helsinki.
- Vicente, T. (2016). El nuevo paradigma de la justicia ecológica y su desarrollo ético-jurídico. En Vicente Giménez (ed.), *Justicia ecológica en la era del Antropoceno* (pp. 11-52). Madrid: Trotta.
- Weerasinghe, S. (2018). *In Harm's Way. International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*. Ginebra: Division of International Protection. United Nations High Commissioner for Refugees.