

Buscando refugio: limitaciones y potencialidades político-jurídicas en el reconocimiento y protección de las migraciones ambientales

Susana Borràs-Pentinat*
Universitat Rovira i Virgili, España

En la actualidad, según los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) contenidos en su último Informe sobre las Migraciones en el Mundo de 2020,¹¹ se calcula que en el mundo hay 272 millones de personas en movimiento. Es decir, un 3,3% de la población mundial es migrante, de los cuales, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 82,4 millones de personas estaban desplazadas por la fuerza a finales de 2020 por causas políticas, principalmente debido a motivos de persecución, conflictos, violencia, violaciones de los derechos humanos o eventos que perturbaron gravemente el orden público. De estos millones, 24,8 millones son personas refugiadas o solicitantes de asilo y 48 millones desplazadas internamente. No obstante, la importancia de estas estadísticas no refleja todos los movimientos de personas, ya que se incluyen aquellas que huyen por la degradación ambiental o por los impactos

del cambio climático,¹² si bien es verdad que en varios casos es posible conectar las causas de su desplazamiento con alteraciones ambientales y/o climáticas. Con todo, el número de desplazamientos internos por desastres suman más del doble de los que han huido a través de las fronteras como personas refugiadas por causas políticas.¹³ Así lo constata el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), que afirma que en 2019 cerca de 1.900 desastres generaron 24,9 millones de desplazamientos en 140 países y territorios. Este es el número más elevado registrado desde 2012, superando tres veces la cifra de desplazamientos por conflictos y violencia.¹⁴ De nuevo, tampoco estas cifras, a pesar de ser tan elocuentes, logran visibilizar la evidencia global del movimiento de personas por degradación ambiental. Por todo ello, es necesario empezar a comprender esta realidad humana, que afecta a millones de personas y que se incrementará a medida que la degradación ambiental y los efectos del cambio climático vayan en aumento.

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

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

12 Ver ACNUR (2000). Datos básicos. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/datos-basicos.html> [Consultado el 14 de junio de 2021].

13 *Ibid.*

14 Ver *Informe mundial sobre desplazamiento interno*. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/spanish.html> [Consultado el 14 de septiembre de 2021].

La complejidad de la realidad migratoria humana por factores de modificación ambiental

La determinación de quiénes son las personas migrantes por motivos ambientales no ha dejado de ser controvertida por la complejidad de esta realidad migratoria humana. Según la OIM, las personas migrantes por motivos ambientales “(...) son personas o grupos de personas que debido a, principalmente, cambios repentinos y graduales en el medio ambiente, que inciden negativamente en sus vidas o en sus condiciones de vida, se ven obligados a, o deciden, abandonar sus viviendas habituales, ya sea de manera temporal o permanente, y se desplazan a otras partes de su propio país o fuera del mismo”.¹⁵

La misma complejidad de determinar el alcance de las migraciones ambientales, tanto a nivel estadístico como conceptual, ha tenido un claro reflejo en las limitaciones político-jurídicas, que, tradicionalmente, las han considerado como una consecuencia más de los eventos catastróficos, de manera que su regulación por parte de cada Estado se ha realizado a través de sus políticas de atención y reducción del riesgo por desastres. Esto es así, principalmente, por la complejidad de los factores que interactúan y debido a la idea de que la migración ambiental era un problema interno de los Estados, ya que, en la mayor parte de los casos, es un desplazamiento humano que se produce a nivel interno, sin el cruce de fronteras internacionales. Precisamente, porque suele afectar a aquellos grupos de población más ecodependientes, más vulnerabilizados y con menos recursos para ser resilientes para adaptarse a los cambios ambientales y para evitar y/o minimizar sus consecuencias. Es decir, la carga de la degradación ambiental se desplaza a los países que menos contribuyen a la emergencia ecosocial y más sufren sus consecuencias.

A pesar de existir, y de la gravedad de la situación, cuando se habla de personas refugiadas o desplazadas ambientales se hace referencia

a una situación, por lo tanto, invisibilizada por las esferas político-jurídicas, pero que en realidad responde a un reclamo más extenso: el del reconocimiento y garantía del derecho humano a disfrutar de un medio ambiente saludable, el derecho humano básico de la libertad de circulación de las personas, así como también a la libertad de residencia, que de acuerdo con el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948¹⁶ establece que “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su lugar de residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país incluso del propio y a regresar a su país”. De acuerdo con esta disposición, se reconoce a toda persona el derecho a abandonar el Estado del que es nacional, así como el de retornar a él, pero se guarda un estrepitoso silencio acerca de la correlativa obligación de los otros Estados de aceptar su entrada en el territorio de su propia jurisdicción. Se habla, por tanto, de un derecho de salida, pero no se dice nada del derecho de entrada, excepto los casos en que se huye por persecución (política, étnica o religiosa), en cuyo caso se aplica el derecho de asilo.

Las personas en movimiento por degradación ambiental son testigos de realidades de desarraigo en sus territorios, propiciadas por graves vulneraciones de los derechos humanos más fundamentales, alimentadas por una dinámica civilizatoria que acumula el capital y que no reproduce ni cuida la vida. Su invisibilidad ante los marcos jurídicos constituye la complicidad necesaria para garantizar la no transparencia de los negocios transnacionales y de las causas subyacentes al expolio de recursos naturales, que subyacen a los desastres y a las degradaciones ambientales y climáticas.

15 OIM (2012). *Cambio climático, degradación ambiental y migración* N° 18. Ginebra: OIM. Ver también OIM (2011). *Glosario sobre Migración* (2ª edición únicamente en inglés). *Derecho Internacional sobre Migración*, N° 25. Ginebra: OIM.

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

Limitaciones en la protección de las personas en movimiento por factores de modificación ambiental

Así las cosas, el régimen universal del refugio, que gira en torno a la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo Adicional de 1967, ambos ratificados por España, resultan ser el supuesto marco de protección. Ahora bien, a pesar de la popularidad de los términos “refugiado ambiental” y “refugiado climático”, lo cierto es que, jurídicamente, no existen tales categorías. En efecto, la Convención de 1951, establece que es refugiada toda persona que haya abandonado el país de nacionalidad –o de residencia en caso de los apátridas– debido a un “temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política y pertenencia a un grupo social determinado” (Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados). En este sentido, las personas desplazadas a nivel transnacional por factores ambientales, por lo general, no huyen de una persecución, real o potencial; por tanto, no encajan en esta categoría. Si bien en términos generales se puede decir que el régimen universal del refugio no ofrece protección a las personas desplazadas ambientales, es posible encontrar casos en los que su situación ha sido reconocida como equiparable a la del refugio, accediendo a la protección internacional. Así, por ejemplo, Ecuador, México, Panamá y Perú concedieron el asilo a personas procedentes de Haití tras el terremoto que asoló a este país en 2010. Estas decisiones, sin embargo, se basaron, no en la mera ocurrencia del desastre, sino en la situación de inseguridad generada por la destrucción causada por éste, así como por la incapacidad de las autoridades nacionales de ofrecer protección a su población y actuar en contra de grupos armados que amenazaban su vida e integridad personal.

La definición de persona refugiada es muy importante, puesto que delimita el otorgamiento de protección, a través del derecho de asilo (art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos),¹⁷ para aquellas personas que son per-

seguidas o tienen el temor de serlo por los motivos políticos especificados en esta definición.¹⁸ Este derecho, además de comprender el derecho a salir del propio país (artículo 13) y el derecho a la nacionalidad (artículo 15), proporciona la protección internacional, prohibiendo a los Estados expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentran amenazadas o en el que pueda sufrir tortura, tratos inhumanos o vulneración de sus derechos humanos fundamentales (artículo 14, conocido como principio del *non-refoulement*, previsto también en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951).¹⁹

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

19 La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 también reconoce el principio de no devolución en su artículo 3: “1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. 2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos”. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) señala en la quinta conclusión: “Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe recono-

17 *Ibidem*.

Por este motivo, es importante analizar los elementos que permiten identificar la situación de una persona como susceptible de reconocerse el estatuto de refugiada. En relación con este concepto, es necesario apuntar, en primer lugar, que la definición de refugio sólo se aplica a las personas que ya han cruzado una frontera internacional. Este elemento se cumpliría en el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo, pues la desaparición de su territorio nacional conllevaría, irremediablemente, el traslado de su población hacia territorios situados bajo la jurisdicción de otros Estados. Cuando el movimiento migratorio se produce dentro de las fronteras de un mismo país, la protección puede regirse por los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de 1998,²⁰ según el cual el desplazamiento se produce cuando “personas o grupos de personas [...] se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.” De esta forma, si bien los Principios Rectores contemplan expresamente la protección de las personas desplazadas a causa de desastres naturales o provocados por el ser humano y contienen importantes protecciones de los

.....
cerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *ius cogens*”. La Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969, reconoce el principio de no devolución en el artículo 2: “Ninguna persona será sometida por un Estado miembro a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, la devolución o la expulsión que la obligarían a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su integridad corporal o su libertad estarían amenazadas...”. Incluso, el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) lo reconoce estableciendo que “Artículo 19 Protección en caso de devolución, expulsión y extradición 1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.

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

derechos humanos, en tales casos, el problema es que este instrumento de nuevo es limitado, en la medida que no es obligatorio y no cubre las migraciones forzadas internacionales.

En segundo lugar, existen dificultades en la caracterización del “cambio climático” o “degradación ambiental” como causa constitutiva de “persecución”. La “persecución” implica violaciones de los derechos humanos, que son suficientemente graves, debido a su naturaleza inherente o debido a su repetición.²¹ Al respecto, el ACNUR organizó una mesa redonda de personas expertas sobre cambio climático y desplazamiento, celebrada en Bellagio, Italia, del 22 al 25 de febrero de 2011, con el apoyo de la Fundación Rockefeller.²² En esta reunión se rechazó el uso de los términos de persona “refugiada climática” y “refugiada ambiental”, ya que son inexactos y engañosos.²³ En este sentido, parte del problema, en el contexto del cambio climático, es identificar un actor “perseguidor”. No obstante, si se considera que los gobiernos de los pequeños Estados insulares en desarrollo, como los Estados de Kiribati y Tuvalu, no son responsables del cambio climático, ni desarrollan políticas que aumentan sus efectos negativos en determinados sectores de la población, se podría argumentar que el “perseguidor”, en este caso, es la “comunidad internacional” y los países industrializados, en particular, cuyo fracaso para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, junto con la emisión histórica de los gases de efecto invernadero, han

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

22 Ver *Políticas legales y de protección series de investigación, Desplazamiento Inducido por el Cambio Climático: Política de Adaptación en el Contexto de las Negociaciones sobre el Clima de la CMNUCC*, por Koko Warner (2011). Texto disponible en: <https://www.acnur.org/5d4ca1c04.pdf>. [Consultado el 24 de junio de 2021].

23 Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes A/67/299 Sexagésimo séptimo período de sesiones Tema 70 b) del programa provisional “Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, 13 de agosto de 2012.

contribuido a la difícil situación a la cual se enfrentan estos Estados.²⁴

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

Respecto al elemento de la “persecución”, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados requiere que tal persecución sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social y debe constituir una violación grave, sostenida o sistemática de los derechos humanos. Este elemento, sin embargo, no ha sido un impedimento para incluir, en muchas legislaciones internas de los Estados,²⁵ la consideración de persona refugiada a aquellas personas perseguidas por motivos de género cuando estas violaciones de derechos humanos tienen relación con la identidad de género debido a sus preferencias sexuales, es decir, mujeres, personas LGTTBI (lesbianas, gays, transexuales, transgénero, bisexuales e intersexuales), y otros sujetos que no se identifican con ningún otro género o siglas. El inconveniente está en que para que una persona sea reconocida como refugiada tiene que haber sufrido un temor fundado y probarlo. Por lo tanto, recae la carga de la prueba a quien sufre persecución o teme ser perseguida.

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

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

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

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

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

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

giados y como una norma de derecho internacional consuetudinario,²⁶ se ha reconocido que los términos “refugiados climáticos” y “refugiados ambientales” no son, en términos jurídicos, nomenclaturas exactas o útiles y, por lo tanto, deben evitarse. No obstante, es necesario precisar que la Convención de 1951 puede aplicarse en situaciones específicas, por ejemplo, cuando “las víctimas de desastres naturales huyen debido a que su gobierno ha retenido u obstruido deliberadamente la asistencia con el fin de castigarlas o marginarlas debido a alguno de los cinco motivos [de la Convención]”.²⁷ Estas acciones pueden llevarse a cabo durante conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, desorden público o inestabilidad política, e incluso en tiempo de paz.

Las normas regionales de África y América Latina ofrecen –al menos a primera vista– un terreno más fértil para esta idea: en la región africana a través de la Convención de la OUA sobre los Refugiados de 1969²⁸ y en la región americana, con la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.²⁹ Las dos constituyen prominentes instrumentos regionales que amplían la definición de refugiado para África y América Latina, proponiendo nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación. Así, ambas incluyen, entre las causas para desplazarse, las situaciones que han alterado gravemente el orden público,³⁰ que, de cierta

forma, podría resultar equiparable a la degradación ambiental, como la causante de hambrunas y sequías. Esta referencia a circunstancias que perturben el orden público ha sido interpretada como clave para incluir a las personas refugiadas ambientales. Aun así, la Convención de la OUA sólo permite que aquellas personas que sufren “fundado temor a ser perseguidas” sean calificadas como refugiadas, manteniéndose uno de los problemas señalados anteriormente en el análisis de la Convención de Ginebra de 1951. Y en relación a la regulación del desplazamiento interno en el ámbito regional africano, mencionar la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala),³¹ que si bien es el primer tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el desplazamiento interno que ofrece importantes protecciones de los derechos humanos para las personas desplazadas debido a varios factores relacionados con el medio ambiente o los desastres naturales, tampoco cubre la situación de las personas migrantes que cruzan fronteras; su ámbito de aplicación es, de nuevo, regional.

A pesar de estos avances regulatorios a nivel regional, los principales inconvenientes para ampliar la protección a los migrantes ambientales y climáticos son, por un lado, que se trata de instrumentos que tienen un carácter geográfico limitado (regional, no universal), es decir, su ámbito de aplicación sólo permite proteger a las personas que viven en África o en América Latina. Por otro lado, no recogen específicamente los motivos ambientales y/o climáticos como causas claras que permitan otorgar el estatuto de refugiado o, al menos, una adecuada protección. Además, la Declaración de Cartagena es un instrumento jurídicamente no vinculante.

26 Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, párr. 4, Doc. ONU HCR/MMSP/2001/09, 16 de enero de 2002.

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

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

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

30 La Convención de la OUA añade a la definición de persona refugiada que establece Ginebra que se otorgará el estatuto de persona refugiada a las personas obligadas a salir de su país de origen “(...) a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. Y la Declaración de Cartagena también aplica la condición de refugiado a las personas cuya “(...) vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia gene-

.....
ralizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

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

Potencialidades en el horizonte: derechos humanos y asilo humanitario

A falta de una cobertura jurídica lo suficientemente específica para reconocer y proteger estas situaciones de movilidad de personas, el marco jurídico subsidiario internacional general es recurrente, por cuanto obliga a los Estados a proteger no sólo a sus nacionales, sino también a cualquier persona, incluyendo a las migrantes o desplazadas. Primero, la Carta de las Naciones Unidas y el concepto de soberanía estatal obligan a un Estado a abstenerse de dañar a los nacionales de otros Estados, incluso si estas personas están dentro de su territorio. En segundo lugar, la esencia de los derechos humanos es que son universales e inalienables de cualquier persona, por lo tanto, estos deben ser otorgados y respetados por todos los Estados, independientemente de la nacionalidad del sujeto, o incluso la falta de ella. En consecuencia, el régimen de derechos humanos proporciona, en principio, las bases jurídicas para la protección de las personas “refugiadas ambientales” y prescribe una obligación jurídica internacional a los Estados.

Esta perspectiva posibilita adoptar otros enfoques que permitan dar respuesta a esta inadecuación de los marcos jurídicos, proliferando una serie de propuestas para avanzar en la protección de las personas migrantes ambientales.³² De todas ellas, cabe destacar precisamente la del reconocimiento de los denominados “asilos climáticos”, para proteger a aquellas personas que sufren persecución y que temen por su vida por los impactos del cambio climático. Así, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos reconoce a toda persona, en caso de persecución, el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cual-

quier país (artículo 14), derecho al que también se refiere la Declaración sobre el Asilo Territorial de 14 de diciembre de 1967³³ y la misma Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. No obstante, el derecho de asilo no sería predicable para las personas migrantes ambientales y climáticas, puesto que, como ya se ha analizado, la Convención de Ginebra de 1951 no contempla las causas climáticas como fundamentadoras del refugio y del asilo. Así no puede aplicarse el llamado principio de no devolución o de *non-refoulement*, que establece que todo Estado tiene la obligación de acoger, o no devolver, a toda persona cuya vida o integridad física se vea en serio peligro en caso de ser retornada al país del que procede. Este principio es fundamental en la protección de los refugiados y está ampliamente reconocido como un principio del Derecho internacional consuetudinario, por lo que es vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

En relación con esta cuestión; es necesario traer a colación el caso de Ioane Teitiota, que después de intentar fallidamente que se le reconociera el estatuto de refugiado ambiental/climático en sede judicial,³⁴ las autoridades neozelandesas lo deportaron junto con su familia a su país de origen, Kiribati. Ioane presentó una queja (una “comunicación individual”) al Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), alegando que, al devolverlo por la fuerza a su país de origen, Nueva Zelanda había violado su derecho a la vida, consagrado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la medida que el aumento del nivel del mar resulta en la reducción de un espacio habitable; hecho que

32 Estas propuestas, con mayor o menor recorrido, consisten en: la posible adopción de un tratado internacional sobre la materia; la adopción de un nuevo Protocolo específico a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Nueva York, 9 de mayo de 1992, 31 ILM. 849, 1992; BOE núm. 27, 1 de febrero de 1994); la Iniciativa Nansen; los Principios de Península; y, más recientemente, los llamados “asilos climáticos”, sobre la base de la protección internacional, de carácter humanitario, gracias a la reinterpretación del principio del Derecho internacional consuetudinario de *non-refoulement*.

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

34 Ver *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business Innovation and Employment* [2013] NZHC 3125 (26 November 2013) para 27. También *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation, and Employment* [2015] NZSC 107.

ya ha provocado disputas violentas sobre acceso a la tierra y que pone en peligro su vida, causando también degradación ambiental y contaminación salina de las fuentes de agua potable. En consecuencia, el Comité tuvo que determinar si Nueva Zelanda había incumplido su deber de no expulsar a Ioane.

La decisión del Comité, en este caso, ha abierto la posibilidad de interpretar el derecho de asilo conforme a las circunstancias que enfrentan las personas migrantes climáticas, puesto que reconoce que los países no pueden deportar a las personas que hacen frente a condiciones inducidas por el cambio climático y que violan su derecho a la vida.³⁵ Este pronunciamiento, a pesar de no ser por sí mismo vinculante, resulta de una extensión interpretativa del principio de no devolución a la luz de los derechos humanos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención contra la tortura de 1984.³⁶

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

36 Entendiendo estos como actos que agreden o maltratan inten-

Con todo, esta decisión puede contribuir a ampliar el alcance de la protección de las personas migrantes climáticas, promoviendo la necesaria reconceptualización de la obligación de *non-refoulement*: ya sea mediante el otorgamiento, a nivel nacional, de los llamados “asilos climáticos”, como los ya concedidos en algunos países como Suecia, Finlandia o Francia que, aunque basados en consideraciones de asistencia humanitaria, al menos es un primer paso; o mediante actualizaciones normativas, a nivel de la Unión Europea y de los Estados, para reconocer la realidad de los movimientos forzados de personas por el cambio climático o la degradación ambiental.

Este avance, sin duda, representa una vía de esperanza a una realidad internacional muy compleja, pero a su vez, creciente y preocupante, que, como se ha analizado, el marco jurídico-político no contempla ni protege satisfactoriamente.

.....
cionalmente a una persona. Estas acciones buscan castigar o quebrantar la resistencia física o emocional de una persona. Art. 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; arts. 7 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y art. 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Referencias

- ACNUR, *Direcciones estratégicas del ACNUR 2017-2021*, 16 de enero de 2017.
- Arcanjo, M. (2018, 18 de abril). Climate Migration: A Growing Global Crisis. Climate Institute. Disponible en: <http://climate.org/climate-migration-a-growing-global-crisis/>. [Consultado el 7 de septiembre de 2021].
- Bastin, J.F. et al. (2019). Understanding climate change from a global analysis of city analogues. *PLoS One*, 14(7).
- Biermann, F. y Boas, I. (2008). Protecting climate refugees: the case for a global protocol. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(6), 8-17.
- Borràs, S. y Felipe, B. (2018). Las Migraciones Ambientales: un Análisis de las Actualizaciones Jurídico-políticas. En VVAA, *Refugiados Ambientais* (pp. 102-141). Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima.
- Borràs, S., (2008). Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho (Valdivia)*, XIX(2), 85-108.
- Castillo, J. M. (2011). *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*. Bilbao: Virus

editorial.

- Cauchi, J. P., Correa-Velez, I., y Bambrick, H. (2019). Climate change, food security and health in Kiribati: a narrative review of the literature. *Global health action*, 12(1).
- EACH-FOR (2009). *Environmental Change and Forced Migration Scenarios. Synthesis Report*. Disponible en: https://www.ecestaticos.com/file/fe1bb1fc89ed00f7d71833ee7e9bfbae/1501180856-each-for_synthesis_report_090515.pdf. [Consultado el 15 de septiembre de 2021].
- Eckstein, D., Hutflits, M., y Wings, M. (2018). *The Global Climate Risk Index 2019*. Bonn: Germanwatch e.V. Disponible en https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf. [Consultado el 15 de septiembre de 2021].
- El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environmental Programme.
- Felipe, B. (2018). *Migraciones climáticas. Una aproximación al panorama actual*. Madrid: ECODES.
- Goodwin-Gill, G.S. y McAdam, J. (2017). *ACNUR y Cambio Climático, Desastres y Desplazamientos*. Federal Department of Foreign Affairs FDFA. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11327.pdf>.
- IDMC (2019). *Global Report on Internal Displacement*. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>. [Consultado el 10 de septiembre de 2021].
- Ionesco, D., Mokhnacheva, D., y Gemenne, F. (2017). *The Atlas of Environmental Migration*, 1st Edition. New York: Routledge.
- Keane, D. (2004). The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugees. *Georgetown International Environmental Law Review*, 16, 209-223.
- Lauterpacht, E., y Bethlehem, E. (2003). *The Scope and Content of the Principle of Non Refoulement: Opinion*. Londres: Cambridge University Press.
- Naciones Unidas, Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016, Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, 23 septiembre 2020. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en [Consultado el 1 de septiembre de 2021].
- Neukom, R. et al. (2019). No evidence for globally coherent warm and cold periods over the preindustrial Common Era. *Nature*, 571, 550-554.
- Oakes, R., Milan, A., Campbell, J., Warner, K. y Schindler, M. (2017). *Climate Change and Migration in the Pacific: Links, attitudes, and future scenarios in Nauru, Tuvalu, and Kiribati*. Boon: United Nations University Institute for Environment and Human Security.
- Oxfam International (2017=). *Desarraigados por el cambio climático. La necesidad de responder al aumento del riesgo de desplazamientos*. Disponible en: <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bp-uprooted-climate-change-displacement-021117-es.pdf>. [Consultado el 10 de septiembre de 2021].
- Rigaud, K.K. et al. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank: Washington DC. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>. [Consultado el 15 de septiembre de 2021].