



Edición N° 1. Junio de 2022

PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS POR MOTIVOS AMBIENTALES

Por Elena Ros García¹ y Eduardo Salazar Ortuño²

1. Introducción

El fenómeno de la movilidad humana por motivos ambientales, entre los que se encuentran la degradación ecológica y las razones climáticas reviste, especialmente a causa de estas últimas, gran trascendencia debido al empeoramiento de las condiciones climáticas del planeta y a la gravedad de las situaciones a las que, con cada vez más frecuencia, se enfrentan las poblaciones afectadas. En los últimos diez años más cien millones de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares para buscar refugio dentro o fuera de las fronteras de su país. Las cifras sobre desplazamientos forzosos se han incrementado en las últimas décadas debido a los efectos adversos del cambio climático, y en un futuro aumentarán a un ritmo cada vez más acelerado, como señala la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados³. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de migrantes climáticos podría alcanzar la cifra de doscientos millones para el 2050⁴.

Recientes ejemplos de las consecuencias del cambio climático en la población los encontramos en el aumento de la frecuencia de las tormentas de arena en Iraq y las inundaciones y aludes en Bangladesh. En mayo de 2022 se han producido en Iraq más de cinco mil casos de problemas respiratorios a

¹ Abogada especializada en Protección Internacional.

² Doctor en Derecho Ambiental y Profesor asociado en la Universidad de Murcia.

³ ACNUR, *Cambio climático, Desastres y Desplazamientos*, 2017. Disponible en <https://www.acnur.org/5d4c9b7f4.pdf>

⁴ Estudio número 31 sobre Migración y Cambio Climático de la OIM de 2008. Disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-31_sp.pdf

causa de las tormentas de arena y, a pesar de que las mismas son relativamente frecuentes en dicha ubicación geográfica, su número e intensidad está aumentando en los últimos años, algo achacado a la sequía y la creciente aridez del suelo⁵. Las inundaciones y aludes que han tenido lugar en mayo de 2022, fenómenos que a causa del cambio climático se vienen agravando en algunas regiones de Bangladesh y el este de la India, afectaron a millones de personas, causando al menos 60 muertes y colocando a más de 1,5 millones de niños en un alto riesgo de sufrir enfermedades transmitidas por el agua o de perecer ahogados, según advirtió el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁶.

“Las migraciones climáticas se enmarcan en el campo más amplio de los movimientos de población inducidos por la degradación ambiental. Realmente, los factores ambientales que impulsan de manera más o menos directa la movilidad humana van mucho más allá de la crisis climática, e incluyen desde accidentes industriales, como Chernóbil o Fukushima, hasta desastres causados por fenómenos naturales no relacionados con el clima, como los terremotos o las erupciones volcánicas. También incluyen los desplazamientos forzados por la construcción de infraestructuras, como las grandes presas hidroeléctricas, o aquellos causados por los incendios, como por ejemplo está ocurriendo en la Amazonía brasileña con la destrucción de la selva para usos ganaderos. Abarcan, a su vez, el desplazamiento de aquellas personas cuyo lugar de residencia se vuelve inhabitable debido a la contaminación puntual o gradual, como ocurre en el delta del Níger, donde los vertidos de petróleo han inducido pobreza, desempleo, pérdida de productividad, migración desde el campo a la ciudad y conflictos”⁷.

“La emergencia climática forma parte de una crisis ambiental y de derechos humanos de escala mundial cuyos orígenes, lejos de ser naturales, hunden sus raíces en un modelo de desarrollo económico basado en la quema de combustibles fósiles, la depredación de recursos naturales, la degradación del medio ambiente y la explotación de las personas en el marco de unas relaciones geopolíticas injustas y desiguales, basadas en criterios de origen, raza, clase social y género. Las migraciones climáticas son un claro ejemplo de

⁵EUROPAPRESS, *Las tormentas de arena provocan más de 5.000 casos de problemas respiratorios en Irak*, 05/05/2022, disponible en el siguiente enlace: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-hospitalizadas-cientos-personas-ultimas-tormentas-arena-irak-20220505135441.html>

⁶ UNICEF, *Las inundaciones en Bangladesh ponen en un grave peligro a más de 1,5 millones de niños*, 23/05/2022, disponible en el siguiente enlace: <https://news.un.org/es/story/2022/05/1509142>
UNICEF informa de que “los niños bengalíes corren el peligro de padecer desnutrición dada la destrucción de las cosechas y el anegamiento de las tierras agrícolas en el noreste del país. Los eventos extremos son cada vez más frecuentes en el sur de Asia debido al avance del cambio climático. Los estudios científicos han identificado a India y Bangladesh como sitios particularmente sensibles al fenómeno puesto que las aguas del océano Índico y la Bahía de Bengala se siguen calentando, aumentando las precipitaciones en esa zona.”

⁷Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y GREENPEACE, *“Huir del Clima. Cómo influye la crisis climática en las migraciones humanas”*, 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/10/informe-huir-del-clima.pdf> Página 8.

la paradoja climática, en la que quienes más sufren sus consecuencias son quienes menos han contribuido a llegar a este punto”⁸.

Junto a las consecuencias del cambio climático para la biosfera y la biodiversidad de los ecosistemas que la componen, provocadas por un modelo de desarrollo económico propiciado por los países más enriquecidos económicamente, nos enfrentamos como Humanidad a dramas sociales que se producen en todo el planeta y que obligan a muchas comunidades a abandonar sus lugares de origen y residencia, por las nuevas condiciones medioambientales. No sólo la especie humana ha conseguido especialmente en el último siglo poner en riesgo la supervivencia de otras especies, sino que produce a su vez una factura social derivada del desprecio al equilibrio ecológico planetario.

Es de justicia que el ordenamiento jurídico internacional sea permeable a estas situaciones humanitarias y amplíe el régimen jurídico protector a estas personas desplazadas. El presente artículo tiene como objeto recoger nuevas propuestas en el escenario internacional que permitan transitar hacia un régimen jurídico que traiga esperanza a estas personas que se ven condenadas a vagar por un planeta herido.

2. La cuestión terminológica

En los últimos años se ha abogado por dejar de utilizar el término *refugiados climáticos* para emplear en su lugar el de *migrantes climáticos*. Según la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), “este fenómeno, en el que se vinculan los desastres y la crisis climática con la movilidad humana forzada, ha recibido diferentes denominaciones. (...) Se trata de movimientos de población multicausales, forzados y heterogéneos que forman parte de las denominadas ‘migraciones ambientales’. Las migraciones ambientales abarcan movilidades inducidas por factores como la construcción de proyectos, la contaminación o los accidentes industriales. De acuerdo con la definición de trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las migraciones climáticas comprenden el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u optan por hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional”⁹.

⁸ Ibid. Página 28

⁹ Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), *Migraciones climáticas. Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades*, noviembre 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>

Al respecto de esta denominación de la Organización Internacional de las Migraciones, CEAR y GREENPEACE interpretan que “otra de las limitaciones de esta denominación es que, al incluir ‘*optan por hacerlo*’ en referencia al abandono del lugar de residencia habitual, puede parecer que las migraciones climáticas se podrían enmarcar en la movilidad voluntaria. Aunque a menudo la distinción entre un movimiento voluntario y forzado es complicada y los límites son difusos, las migraciones climáticas se encuadran en los movimientos forzados de población. Tanto si una persona ‘elige’ marcharse del lugar donde residía o una familia decide enviar a uno de los miembros a un lugar más próspero a trabajar porque, por ejemplo, los efectos de la sequía han afectado a los cultivos de los que dependían para subsistir, porque el agua dulce es cada vez más escasa debido a la intrusión salina por la elevación del nivel del mar, o porque un ciclón ha destruido su hogar, esto no significa que se haga de manera totalmente voluntaria, sino que hay un conjunto de factores que presionan de forma más o menos inmediata para que abandone su hogar”¹⁰. El mencionado informe indica además que “en realidad, la mayoría de las migraciones climáticas tienen lugar en contextos en los que coexisten impactos de desarrollo lento y repentinos (...). Además, la mayoría ocurren dentro de los países, es decir, sin cruzar fronteras internacionales”¹¹.

GIL GANDÍA ha propuesto recientemente el uso del término *migrante forzado por motivos climáticos*¹². Siendo como es éste un fenómeno complejo y multicausal, los autores del presente artículo nos referiremos a los casos de *desplazamiento forzado por razones ambientales o climáticas*. Como se ha indicado, este desplazamiento en algunos casos podría revestir el carácter de “relativamente voluntario” en función de las circunstancias concurrentes. Sin embargo, aún en estos supuestos, ha de hacerse hincapié en lo relativo de esa voluntariedad de desplazamiento, habida cuenta de la acumulación de factores de vulneración de derechos que suelen darse en estas situaciones y la vulnerabilidad en que se traducen. También es preciso tener en cuenta que este fenómeno abarca múltiples realidades y que, en una serie de supuestos, según veremos más adelante, podría ser susceptible de aplicación la “*Convención de Ginebra*” u otras figuras de protección internacional, además de poder llegar a darse, en su caso, situaciones de apatridia.

3. Marco normativo de la protección internacional

Página 7

¹⁰ CEAR y GREENPEACE, “*Huir del Clima. Cómo influye la crisis climática en las migraciones humanas*”, 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/10/informe-huir-del-clima.pdf> Página 7.

¹¹ *Ibid*, página 10.

¹² GIL GANDÍA, C. *Procesos migratorios por la crisis climática ¿un nuevo reto para el Derecho Internacional?*, VI Congreso Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Coimbra, Vol. 10, 2021, disponible en: <https://leopoldosoares8.wixsite.com/artigoscompletos/c%C3%B3pia-2020>

Pese a la gravedad del problema del desplazamiento forzado por motivos ambientales y climáticos, no existe en la actualidad una regulación específica del fenómeno. No obstante, analizaremos las distintas figuras de protección internacional que existen en la actualidad y su posible aplicabilidad a este tipo de casos.

La respuesta que da el Derecho ante la vulnerabilidad y las necesidades de las personas que buscan refugio es otorgarles una protección jurídica internacional. El marco jurídico para reforzar la protección de las personas refugiadas está constituido por el derecho internacional de las personas refugiadas, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El derecho internacional ha reconocido a estas personas un derecho a solicitar asilo, entendiendo este término como sinónimo de protección. La Declaración Universal sobre Derechos Humanos de 1948, en su artículo 14, reconoce a toda persona, en caso de persecución, el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país; derecho al que también se refiere la Declaración sobre el Asilo Territorial de 14 de diciembre de 1967. Ahora bien, este derecho no se ha visto acompañado del derecho al asilo o la imposición de la obligación de otorgarlo, en cualquier caso.

Con anterioridad a la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra en 1951, la protección se dispensaba a través del asilo y este constituía una manifestación de la soberanía del Estado, que acogía discrecionalmente en su territorio a las personas que solicitaban su amparo. Correspondía por tanto a los Estados, la prerrogativa de establecer las condiciones que debían reunir los solicitantes y determinar su estatuto jurídico (derechos y obligaciones derivados de la concesión del asilo); esta discrecionalidad del Estado solo encontraba un límite: la obligación derivada del principio *non refoulement*. Este principio impone a los Estados la obligación de no devolver al solicitante de asilo o protección a ningún país donde su vida o su integridad corran peligro¹³.

3.1. Convención de Ginebra y estatuto de refugiado

El derecho de asilo está regulado a nivel internacional en la Convención de Ginebra de 1951 y en su Protocolo de Nueva York de 1967. La Convención de Ginebra establece que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que “(...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (artículo 1.A.2). Más adelante veremos más detalladamente, con ACNUR, los supuestos

¹³ VICENTE GIMÉNEZ, T. *Refugiados climáticos, vulnerabilidad y protección internacional*. SCIO. Revista de Filosofía, nº 19, Noviembre de 2020, pp. 65-66.

en los que cabría interpretar que esta figura puede ser de aplicación a las situaciones de desplazamiento forzado a causa del cambio climático y los desastres naturales.

Cabe mencionar, a nivel regional, tanto la Convención de la Organización de la Unión Africana sobre los Refugiados de 1969 como la Declaración de Cartagena de Indias sobre los Refugiados en América Latina, de 1984. Según el informe citado de ECODES *“si bien ambos instrumentos incluyen las ‘situaciones que han alterado gravemente el orden público’ entre las causas para migrar internacionalmente de manera forzada, que podrían entenderse como las situaciones de crisis derivadas del cambio climático, por ahora esta cláusula no se ha interpretado de manera extensiva para dar cabida a quienes huyen de los impactos de la crisis climática. Además, se trata de instrumentos regionales y la Declaración de Cartagena es de carácter voluntario”*.¹⁴

En España, el derecho de asilo se desarrolla en la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. La ley española recoge la definición de refugiado de la Convención de Ginebra en su artículo 3 y, en su artículo 4, señala que el derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen, en el caso de los nacionales, o al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10.¹⁵

3.2. El papel de ACNUR en la interpretación de la Convención de Ginebra

Los elementos que conforman la definición de persona refugiada son permanentemente analizados y desarrollados por el ACNUR¹⁶ en diferentes instrumentos que componen un cuerpo de *softlaw* que interpreta la Convención de Ginebra. Conviene indicar que los criterios interpretativos del ACNUR, al provenir precisamente del organismo comisionado por Naciones Unidas del

¹⁴Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), *Migraciones climáticas. Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades*, noviembre 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>, página 15

¹⁵A este respecto, se consideran daños graves: 1) La condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material. 2) La tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante. 3) Las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

Para más información sobre el régimen jurídico a nivel nacional, europeo e internacional puede consultarse la Guía elaborada por ACNUR y la Fundación Abogacía Española: *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la Abogacía*, disponible en el siguiente enlace: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/07/VERSION-FINAL-GUIA-PROTECCION-INTERNACIONAL-SOLICITANTES-DE-ASILO.pdf>

¹⁶ El 1 de enero de 1951 se creó, en cumplimiento de una decisión de la Asamblea General, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR). El Alto Comisionado asume, entre otras, la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a las personas refugiadas comprendidas en la esfera de competencia de su Oficina.

que emana la propia Convención de Ginebra, tendrían la condición de interpretación auténtica de la misma.

Como punto de partida a la hora de interpretar la Convención y su alcance, es preciso acudir al Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional.¹⁷ Indica el Manual (párrafo 16) que “así pues, toda persona que responda a los criterios del Estatuto del ACNUR reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de las Naciones Unidas proporcionada por el Alto Comisionado”. Pero además añade que el Alto Comisionado ha abogado siempre “por una política generosa de asilo conforme al espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos (...)”¹⁸. Y se indica a continuación que “(...) conviene destacar además la recomendación E del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó la Convención de 1951. ‘La Conferencia, expresa la esperanza de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados tenga, además de su alcance contractual, un valor de ejemplo e incite a todos los Estados a otorgar, en la medida de lo posible, a las personas que se encuentran en su territorio como refugiados y que no estén protegidas por las disposiciones de la Convención, el trato previsto por esta Convención.’ (párrafo 26). Se aclara a continuación que “esta recomendación permite a los Estados resolver los problemas que pueden surgir con respecto a las personas que formalmente no responden a los criterios de la definición del término refugiado”.

3.3. Posición de ACNUR respecto a las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres naturales.

En el año 2020, ACNUR publicó un documento de consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional presentadas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y las catástrofes, indicando que “la evaluación de las solicitudes de protección internacional presentadas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y las catástrofes no debe centrarse exclusivamente en el cambio climático o la catástrofe, como si se tratara única o principalmente de riesgos naturales. Un enfoque tan estrecho podría no reconocer las características sociales y políticas de los efectos del cambio climático o los impactos de los desastres o su interacción con otros factores de desplazamiento. De manera más amplia, el

¹⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ACNUR: *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Reedición. Ginebra, febrero de 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d9e13214.html>

¹⁸ Nótese que existe una errata en la traducción al español de este párrafo, donde se emplea el término “abrogar” y no “abogar”. En el original en inglés se indica literalmente lo siguiente: “*the High Commissioner has always pleaded for a generous asylum policy in the spirit of the Universal Declaration of Human Rights (...)*”. (párrafo 25).

cambio climático y los desastres pueden tener efectos adversos significativos en las estructuras estatales y sociales, en el bienestar individual y el disfrute de los derechos humanos. Si se adopta una visión limitada de los efectos del cambio climático y las catástrofes, se corre el riesgo de que los responsables de la toma de decisiones decidan que el derecho de los refugiados es inaplicable y denieguen el acceso a la determinación de la condición de refugiado. Los retos que plantea la evaluación de las solicitudes de protección internacional en este contexto surgen de una comprensión limitada de los efectos del cambio climático y las catástrofes y de la complejidad de la aplicación de las de la Convención de 1951 o de los criterios regionales de los refugiados incluidos en el artículo I (2) de la Convención de la OUA de 1969 y la conclusión III (3) de la Declaración de Cartagena de 1984.”

“Las personas que huyen en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres pueden tener una solicitud válida de estatuto de refugiado en virtud de la Convención de 1951. Al igual que cualquier otra solicitud, la que se hace en el contexto del cambio climático o de una catástrofe debe demostrar que el reclamante cumple los criterios establecidos el artículo 1A(2) de la Convención de 1951. De acuerdo con el significado ordinario que debe darse de la Convención de 1951, la definición de refugiado requiere un temor fundado a ser perseguido por uno o más motivos, frente a los cuales las autoridades del país de origen no pueden o no quieren proporcionar protección.”¹⁹

Somos conscientes que la condición de refugiado se caracteriza por la coexistencia de una serie de elementos, a saber: que la persona se halle fuera del país de su nacionalidad, que tenga un temor fundado de persecución, que esa persecución obedezca a alguno de los motivos de la Convención y que, a causa de dichos temores, la persona no quiera o no pueda acogerse a la protección de las autoridades del país de su nacionalidad. Pues bien, a la hora de valorar si la situación de las personas que huyen en estos contextos satisfacen los criterios de la Convención de Ginebra, ACNUR ofrece una serie de indicaciones. En particular, respecto al temor fundado de ser perseguido, señala que “El cambio climático y los desastres pueden afectar al disfrute de los derechos humanos debido a la exposición y la vulnerabilidad de los seres humanos a sus efectos, así como a la capacidad, habilidad y voluntad del Estado para proporcionar protección. El cambio climático y las catástrofes pueden limitar el acceso y el control sobre la tierra, los recursos naturales, los medios de subsistencia, los derechos individuales, las libertades y la vida, lo que puede amenazar, entre otros, el disfrute del derecho a la vida; a la integridad física; a un nivel de vida adecuado, a la salud, el agua y el saneamiento; y la autodeterminación y el desarrollo. Las poblaciones pueden verse afectadas de forma gradual o inmediata o sufrir una disminución a largo

¹⁹UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 1 October 2020, disponible en el siguiente enlace: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html> Página 3.

plazo en el disfrute de sus derechos humanos. Tanto a corto como a largo plazo, las poblaciones afectadas pueden estar expuestas a violaciones de sus derechos humanos que equivalen a persecución en el sentido de la Convención de 1951”²⁰.

En lo que se refiere al nexo causal, esto es, a la conexión que debe existir entre el temor fundado de persecución y uno o varios de los motivos de la Convención, se indica que “en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y las catástrofes, puede surgir un temor fundado a ser perseguido, especialmente en el caso de las personas ya marginadas o vulnerables. Dependiendo de las circunstancias políticas, religiosas y socioeconómicas locales, las mujeres, la infancia, las personas ancianas y las personas con discapacidad, que tienen vulnerabilidades inherentes, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas y las personas que viven en zonas rurales que dependen de recursos naturales para su subsistencia, estarán especialmente en riesgo. También puede surgir un temor fundado a ser perseguido para los defensores del medio ambiente, los activistas o los periodistas, que son objeto de persecución por defender, conservar e informar sobre los ecosistemas y los recursos. Los efectos adversos del cambio climático, por ejemplo, la degradación del medio ambiente, pueden dar lugar a presiones sociales, económicas o políticas. Además, en la fase de reducción del riesgo y en la de preparación, antes de que ocurra una catástrofe o después de la misma, se puede dejar de lado a determinadas poblaciones, lo que hace que algunas de ellas se vean afectadas de forma desproporcionada o incluso se conviertan en objetivo. Como resultado, los miembros de estas poblaciones pueden tener un temor fundado a ser perseguidos, por ejemplo, ya que los recursos pueden disminuir y se les puede negar el acceso de manera discriminatoria, lo que equivale a persecución por uno o más motivos de la Convención.”

“La voluntad o la capacidad de un Estado para prevenir los efectos adversos del cambio climático y las catástrofes, así como para responder adecuadamente a ellos si se producen, puede variar para determinados grupos, reflejando las diferencias de raza, etnia, religión, política, género o grupos sociales. Esto puede incluir situaciones en las que las presiones sociales dan lugar a la violencia contra o la trata de personas con necesidades específicas o con situaciones de vulnerabilidad preexistente, especialmente las mujeres. También podría incluir situaciones en las que un gobierno retiene o desprioriza la protección a base de negar la ayuda de socorro a poblaciones específicas; cuando la ayuda posterior a la catástrofe está politizada; o cuando el medio ambiente, sus recursos naturales o las tierras ancestrales son deliberadamente destruidas para perseguir a determinadas poblaciones, es decir, cuando se promueve o no se evita deliberadamente la degradación

²⁰UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 1 October 2020, disponible en el siguiente enlace: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>, página 4.

medioambiental como arma de opresión. También son relevantes las situaciones en las que un gobierno no establece las medidas adecuadas para prevenir las catástrofes en las cuales una concreta población se ve afectada de forma desproporcionada.”²¹

ACNUR entiende que el nexo causal entre el temor fundado y los motivos de la Convención se puede dar, entre otros motivos, por el motivo de pertenencia a determinado grupo social que ya se encontrara vulnerabilizado con anterioridad y/o que se enfrente a una situación particularmente desfavorable y lesiva para sus derechos humanos que pueda entenderse que equivale a persecución.

En este sentido conviene destacar que, según informa la entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (*ONU Mujeres*), el cambio climático tiene un impacto desproporcionado en las mujeres, las niñas y niños, dado que es catorce veces más probable que fallezcan durante un desastre que los hombres²².

3.4. Interacción entre cambio climático o desastres naturales y violencia

El documento de posición de ACNUR también aborda los casos en los que se produce interacción con conflicto o violencia, explicando que “las personas también pueden tener una solicitud válida del estatuto de refugiado en los casos en los que los efectos adversos del cambio climático o de las catástrofes interactúan con los conflictos y la violencia. Estos efectos adversos pueden exacerbar la violencia, o viceversa, y hacer que el Estado sea incapaz de proteger a las víctimas de la misma, lo que da lugar a un temor fundado a ser perseguido por uno o más motivos de la Convención. Además, cuando las estructuras e instituciones gubernamentales son débiles, la interacción de la sequía u otros efectos adversos del cambio climático con el conflicto puede derivar en hambruna. Cuando el Estado no está dispuesto a garantizar el acceso no discriminatorio a alimentación asequible, puede surgir un temor fundado de persecución para determinadas poblaciones en virtud de la Convención de 1951”²³.

²¹ Ibid. Páginas 5 y 6

²² ONU Mujeres, *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2018, disponible en el siguiente enlace: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018#view>, página 21

²³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 1 October 2020, disponible en el siguiente enlace: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>, página 6.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha realizado un estudio de la cuestión, señalando que los países en los que se libran conflictos armados son desproporcionadamente vulnerables a la variabilidad y el cambio climáticos, dado que la capacidad de adaptación de las personas, los sistemas, y las instituciones que ya afrontan las consecuencias de los conflictos es limitada, haciendo un llamamiento urgente a reforzar la acción y la financiación climáticas en los países afectados por conflictos.

En relación a la cuestión acerca de si el cambio climático es o puede ser causa de conflictos, el informe señala que “por lo general, los científicos coinciden en que el cambio climático no es causa directa de conflictos armados, pero que puede incrementar el riesgo de que se produzcan al exacerbar factores que, en una interacción compleja, pueden conducir finalmente a un conflicto. Algunos de estos factores son: exclusión social, un pasado de conflictos y reclamos, riesgos económicos, degradación del medio ambiente y tensiones en torno a la gestión de recursos. En entornos pacíficos con instituciones sólidas que proveen protección social, resuelven tensiones, gestionan el uso y la asignación de recursos de manera sostenible y equitativa, y promueven un desarrollo inclusivo, el cambio climático no causa conflictos violentos. Estas instituciones son esenciales para la adaptación al cambio climático.”²⁴

3.5 La acción humana como causante de la destrucción de los ecosistemas

Cuando el factor causante del daño ambiental que se traduce en una situación de vulneración de los derechos humanos es la propia acción humana directa de destrucción de un ecosistema, entendemos que esa destrucción ambiental podría equivaler a persecución a los efectos de la Convención de Ginebra. El agente causante del daño ambiental podría así tener la consideración de “agente no estatal” perseguidor, previsto en la Convención. Como en todos los casos, habrá que valorar cuál es la respuesta del Estado ante esa acción de destrucción del ecosistema. Así, si es Estado no es capaz o no quiere proteger a la población de ese daño podría entrar en juego la protección internacional.

3.6 Protección subsidiaria

El concepto de protección subsidiaria, por su parte, no está reconocido en la Convención de Ginebra, sino que nace en el seno de la Unión Europea,

²⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Cuando la lluvia se convierte en polvo. Comprender y abordar el impacto combinado de los conflictos armados y la crisis climática y ambiental en la vida de las personas*, 22/10/2020, disponible en el siguiente enlace: <https://www.icrc.org/es/publication/cuando-la-lluvia-se-convierte-en-polvo> , página 19

donde se crea otro estatuto de protección internacional que se recoge en la Directiva sobre requisitos de reconocimiento (2011/95/CE) (art 18)²⁵.

La Ley española 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece que el derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen, en el caso de los nacionales, o al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley. A este respecto, se consideran daños graves: 1) La condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material. 2) La tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante. 3) Las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

En este sentido, el informe elaborado por la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES) considera que el riesgo de sufrir tortura, tratos o penas inhumanos o degradantes en el país de origen podría equipararse a los contextos de crisis climática de los que huyen muchas personas en la actualidad.²⁶

3.7 Protección internacional por razones humanitarias

En España existe una tercera figura denominada protección internacional por razones humanitarias. Su regulación está prevista en los artículos 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo, que remiten al régimen de extranjería, en concreto, a las previsiones del artículo 125 del Reglamento de Extranjería (Real Decreto 557/2011).

Establece el artículo 46.3 de la ley de asilo que “por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.”

Esta tercera categoría es complementaria a las figuras de estatuto de refugiado y protección subsidiaria y, a diferencia de las anteriores, es una norma de carácter abierto, al no establecer los supuestos en los que es aplicable ni definir qué debe entenderse por razones humanitarias. Ello permite

²⁵ Para más información sobre el régimen jurídico nacional, europeo e internacional puede consultarse la Guía elaborada por ACNUR y la Fundación Abogacía Española: *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la Abogacía*, disponible en el siguiente enlace: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/07/VERSION-FINAL-GUIA-PROTECCION-INTERNACIONAL-SOLICITANTES-DE-ASILO.pdf>

²⁶ Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), “Migraciones climáticas. Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades”, noviembre 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>

que esta modalidad pueda ser aplicada con flexibilidad a los casos en los que se considere acreditado que existen fundadas razones de carácter humanitario que justifiquen que una persona debe ser protegida.

En los últimos tiempos, la protección internacional por razones humanitarias viene siendo el estatuto de protección que se otorga en España a las personas procedentes de Venezuela que no sufran una persecución individualizada que amerite la concesión de estatuto de refugiado.

Sería, pues, esta tercera figura una posible vía para dar protección a las personas desplazadas en contextos de crisis climática o ambiental que dé lugar a desplazamientos forzados. El informe elaborado conjuntamente por CEAR y Greenpeace afirma en este sentido que “para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, es obligación de las Administraciones Públicas promover el establecimiento de vías legales y seguras en casos de movilidad humana forzada. Para los casos de migraciones climáticas internacionales y forzadas, se podría conceder una autorización de permanencia por razones humanitarias, trasladar a las personas que deseen solicitar asilo desde las Embajadas y consulados de España en el exterior u otorgar protección subsidiaria.”²⁷

3.8 Protección Temporal

Cabe entrar a considerar, así mismo, la aplicabilidad Directiva 2011/55/CE relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Pese a tratarse de un régimen jurídico previsto desde el año 2001, se ha aplicado por primera vez en Europa en el año 2022 para dar respuesta a la situación de las personas que huían del conflicto armado en Ucrania. Su puesta en marcha efectiva se llevó a cabo mediante la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania y con el efecto de iniciar la protección temporal.

En España, la transposición de la Directiva se llevó a cabo a través del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, que establece el régimen jurídico en España. La protección temporal no es incompatible con otras figuras de protección internacional y su duración está en principio prevista para un plazo de un año prorrogable hasta tres.

En lo que se refiere a la aplicabilidad de esta figura a los contextos de desplazamiento por motivos ambientales y climáticos, el ya citado informe de ECODES argumenta que“ (...) en relación con la Directiva de Protección Temporal de 2001, cabe cierta esperanza en cuanto a su aplicación en el caso

²⁷CEAR y GREENPEACE, “Huir del Clima. Cómo influye la crisis climática en las migraciones humanas”, 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/10/informe-huir-del-clima.pdf> Página 43.

de las migraciones climáticas. En su artículo 2 define como “persona desplazada” a quien huye (i) de zonas de conflicto armado o de violencia permanente y (ii) que haya estado o esté en peligro grave de verse expuesta a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos. Esto podría llegar a interpretarse como fruto de los impactos del cambio climático.”²⁸

3.9 El principio de no devolución

El principio de no devolución, o principio de *non-refoulement*, como es conocido a nivel internacional, es la piedra angular de la protección de las personas refugiadas. Implica que ninguna persona debería ser devuelta a un país donde albergue el temor de ser objeto de persecución.

Este principio, si bien está consagrado en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, tiene un alcance mucho más amplio. De conformidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado en 1950 (en adelante, CEDH), cuando un Estado expone a una persona a un riesgo real de perder la vida en el sentido de su artículo 2, o de tortura o de penas o tratos inhumanos o degradantes en el sentido de su artículo 3, la expulsión está totalmente prohibida. No es necesario demostrar una persecución por una de las razones recogidas en la Convención de Ginebra de 1951.²⁹

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha pronunciado en numerosas ocasiones a propósito del principio de no devolución. Según la doctrina del TEDH, “la persona que va a ser expulsada puede enfrentarse a riesgos de diferentes tipos de daños que pueden implicar un trato contrario al artículo 3 del CEDH, lo que incluye las causas de riesgo que no emanan del Estado de acogida, sino de agentes no estatales, de enfermedades o de las condiciones humanitarias del país.”³⁰ Así, en el asunto *Sufi y Elmi contra Reino Unido*³¹, “el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que, si se expulsaba a los solicitantes, era probable que acabasen en campos de refugiados de Somalia y los países vecinos, donde las condiciones humanitarias vulneraban el artículo 3 del CEDH. El Tribunal señaló que la situación humanitaria no obedecía únicamente a fenómenos naturales, como la sequía, sino que también era consecuencia de acciones y omisiones de los Estados participantes en el conflicto de Somalia”³².

²⁸Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), “Migraciones climáticas. Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades”, noviembre 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf>, página 16.

²⁹European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*, Edición 2020, disponible en el siguiente enlace: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_es.pdf, página 74.

³⁰Ibid, página 76.

³¹ TEDH, *Sufi y Elmi contra Reino Unido*, nº 8319/07 y nº 11449/07, 28 de junio de 2011, párrs. 267 a 292.

³²European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*, Edición 2020, disponible en el siguiente enlace:

En el año 2020 se han producido algunos tímidos avances en Derecho comparado en la aplicación del principio de no devolución por motivos que tienen que ver con factores ambientales o climáticos. Así, en el conocido caso *Teitiota*, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció sobre la denegación de protección internacional y posterior deportación por parte de Nueva Zelanda de un nacional de Kiribati y su familia. Como explica ECODES, aunque el Dictamen del Comité de Derechos Humanos no dio la razón al señor Teitiota, sí contiene un pronunciamiento que abre la puerta a la aplicación de la obligación de no devolución para ciertos casos de migraciones climáticas internacionales³³. Concretamente el párrafo 9.11 del Dictamen contempla que:“(...) si no se toman enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6 o 7 del Pacto, haciendo que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen. Asimismo, dado que el riesgo de que todo un país quede sumergido bajo el agua es tan extremo, las condiciones de vida en tal país pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice³⁴”.

Cabe señalar, asimismo, que en el año 2020 se dictaron sendas resoluciones judiciales de tribunales domésticos en Francia (Burdeos) y en Alemania (Baden-Württemberg), en las que se tuvieron en cuenta las condiciones ambientales como factor decisivo para aplicar el principio de no devolución a dos solicitantes de protección provenientes de Bangladesh y Afganistán, respectivamente³⁵.

3.10 El riesgo de apatridia

Finalmente, cabe entrar a considerar otro de los riesgos que plantea el cambio climático, que es la posible situación de apatridia sobrevenida de las poblaciones pertenecientes a Estados sometidos a ciertos fenómenos climáticos, esto es, la pérdida de nacionalidad a causa de la desaparición del Estado. La apatridia es un grave problema que afecta a millones de personas a

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_es.pdf Págs. 77 y 78

³³Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), “Migraciones climáticas. Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades”, noviembre 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf> Página 24.

³⁴Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Ioane Teitiota v. New Zealand*. CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 de enero 2020. Disponible en el siguiente enlace: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en

³⁵Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), “Migraciones climáticas. Avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades”, noviembre 2021, disponible en el siguiente enlace: <https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf> Páginas 25 y 26.

lo largo del planeta. Implica para las personas afectadas la práctica imposible de ejercer ningún derecho al hallarse en una situación de *inexistencia jurídica*.³⁶

La apatridia se encuentra regulada en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954. El régimen jurídico en España se recoge en el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, que establece en su artículo primero que “*se reconocerá el estatuto de apátrida (...), a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad.*” En España, las personas que sean reconocidas como apátridas tienen, entre otros derechos, el derecho a residir y trabajar en España, a la expedición de un documento de identidad y de viaje y a la reagrupación familiar.

ACNUR ha indicado que la pérdida de todo el territorio de un Estado o el exilio de la totalidad de la población y el gobierno carecen de precedentes³⁷. No obstante, el riesgo de apatridia existe, explicando que“(...) en marzo de 2009, el Congreso Científico Internacional sobre el cambio climático anunció que a finales del siglo era posible un aumento de más de un metro del nivel del mar. Tal aumento es considerablemente más alto que el proyectado por el IPCC en su informe de 2007 y sería suficiente para sumergir, por ejemplo, a gran parte de Tuvalu, Kiribati y las Islas Maldivas. (...) En cualquier caso, el territorio sería totalmente inhabitable mucho antes de su desaparición total, lo que obligaría al exilio a la población y el gobierno, en la medida que este último continuara existiendo. Los Estados afectados ya están sujetos a frecuentes ciclones y tormentas tropicales, y se espera que aumenten considerablemente el número y la intensidad de estos fenómenos extremos, como consecuencia del cambio climático. Las mareas también están empeorando con el calentamiento global y el aumento del nivel del mar. Es probable que se produzcan mayores tormentas y más severas inundaciones³⁸”.

El informe concluye afirmando que “la situación de los Estados insulares bajos plantea un riesgo grave de desplazamiento forzado permanente de poblaciones enteras y sus respectivos gobiernos en el extranjero, con un considerable riesgo de apatridia de facto a gran escala, que podría convertirse en apatridia de iure si el Estado afectado considerara que ha cesado su existencia. (...) deben concretarse adecuados mecanismos multilaterales de manera oportuna para los Estados que están en riesgo de quedar sumergidos y

³⁶ ACNUR, Campaña #IBelong (#YoPertenezco), lanzada en noviembre de 2014 con el objetivo de poner fin a la apatridia en un plazo de 10 años, disponible en el siguiente enlace: <https://www.unhcr.org/ibelong/es/que-es-la-apatridia/>. Tal y como indica ACNUR, con frecuencia las personas apátridas se ven excluidas desde el principio hasta el final de sus vidas, ya que se les deniega una identidad legal al nacer, el acceso a la educación, a atención médica, al matrimonio o a oportunidades laborales durante toda su vida, e incluso la dignidad de recibir un entierro oficial y que se emita un certificado de defunción cuando fallecen. En muchos casos transmiten la apatridia a sus hijos, que a su vez la transmiten a las siguientes generaciones.

³⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos*, 1 Enero 2011, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fccda5.html> , página 13.

³⁸ Ibid. Páginas 14 y 15

resultar inhabitables. Esas disposiciones son necesarias para garantizar que las poblaciones afectadas encuentren asilo seguro y que sus derechos, incluido el derecho a la nacionalidad, sean protegidos y respetados³⁹.”

4. Conclusiones

A la vista del panorama actual, es indudable que una regulación específica sobre este fenómeno que no dejase lugar a dudas e interpretaciones la protección de las personas sometidas a este tipo de desplazamientos, sería el escenario más deseable.

No obstante, consideramos que hay margen de interpretación para, según los casos, considerar aplicables los instrumentos y figuras actuales, nacionales e internacionales. Así, teniendo como punto de partida el principio de no devolución, y siguiendo a ACNUR, podría otorgarse el estatuto de refugiado a quienes, en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y las catástrofes, se encuentren en una situación de grave vulneración de sus derechos humanos que pueda entenderse que equivale a persecución en el sentido previsto en la Convención de Ginebra. Así mismo, podría ser factible aplicar la figura de la protección subsidiaria en los casos en los que la situación de vulneración de los derechos humanos de las personas afectadas pueda entenderse que equivale a sufrir “tratos inhumanos o degradantes”. En España, además, podría también aplicarse la figura de la protección internacional por razones humanitarias, que podría así mismo actuar como una cláusula de cierre del sistema para los casos que no se entiendan incardinables en las figuras anteriores.

Finalmente, llegado el supuesto de una afluencia masiva de personas desplazadas, también podría ser factible aplicar la Directiva de Protección Temporal, en tanto en cuanto pueda interpretarse que las personas desplazadas hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

³⁹ Ibid. Páginas 33 y 34