

HURI-AGE

Red Tiempo de los Derechos



Papeles el tiempo de los derechos

***DESPLAZAMIENTOS MIGRATORIOS MOTIVADOS POR
LA CRISIS CLIMÁTICA: RETOS Y DESAFÍOS EN LA
ARTICULACIÓN DE MECANISMOS INTERNACIONALES
DE PROTECCIÓN JURÍDICA E INSTITUCIONAL***

Paula Lema Alvarellos

Abogada especializada en Extranjería y Protección Internacional. Investigadora. Agente de igualdad

Palabras Clave: Migración, Refugiados, Cambio Climático, Crisis Medioambiental.
Key Words: Migration, Refugees, Climate Change, Environmental Crisis.

Número: 23 Año: 2023

ISSN: 1989-8797

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)
María del Carmen Barranco (Universidad Carlos III)
María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)
Rafael de Asís (Universidad Carlos III)
Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)
Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)
Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)
Isabel Garrido (Universidad de Alcalá)
María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)
Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of Cantabria)
Antonio E Pérez Luño (Universidad de Sevilla)
Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)
Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)
Eduardo Ruiz Vieytes (Universidad de Deusto)
Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

Desplazamientos migratorios motivados por la crisis climática: retos y desafíos en la articulación de mecanismos internacionales de protección jurídica e institucional

Paula Lema Alvarellos

Abogada especializada en Extranjería y Protección Internacional. Investigadora. Agente de igualdad

El acelerado proceso de cambio climático y el progresivo deterioro ambiental se han erigido en un complejísimo fenómeno cuyas consecuencias, cada vez más acuciantes y pronunciadas, trascienden de lo estrictamente medioambiental; motivando, en las últimas décadas, el desplazamiento forzoso de millones de personas de sus territorios de origen. La magnitud de la cuestión es tal que la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR, en lo sucesivo), destaca, en su último informe, que las consecuencias de la crisis climática habrían motivado en el año 2022 prácticamente el mismo número de desplazamientos que los conflictos armados.

Paralelamente, otros factores derivados de la crisis climática, como la escasez de recursos o la inseguridad alimentaria, inciden igualmente como una importante causa de desplazamiento; que a menudo intersecciona con otros conflictos y problemáticas preexistentes en los territorios de origen, amplificándolos y agravándolos. De acuerdo con el *Internal Displacement Monitoring Center* (IDMC), en el año 2021 al menos 23,7 millones de personas habrían sido desplazadas internamente a consecuencia directa o indirecta del cambio climático, 5,9 millones de las cuales no habrían podido regresar a sus hogares al finalizar el año de referencia.

Partiendo de la inexistencia de una definición legal del concepto, la Organización Internacional de las Migraciones (en adelante, OIM) define el concepto más amplio de *migrante climático/a* del siguiente modo: «*se conoce como migrantes por causas ambientales a 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, o deciden hacerlo voluntariamente. El desplazamiento puede ser temporal o permanente, en el interior de su país o al extranjero*».

Desde un prisma tradicional, acorde con la interpretación literal de los principales instrumentos jurídicos que en la actualidad rigen el sistema de protección internacional, los desplazamientos motivados por causas o factores ambientales no se encuentran específicamente previstos como fundamentos para la activación de sus mecanismos de protección. Esta realidad es común tanto al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA, en adelante) como a otros instrumentos normativos regionales en materia de protección internacional, como la Convención de la Organización de la

Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

En el caso del SECA se contemplan, concretamente, cuatro vías o mecanismos principales de protección, a saber: i) el estatus de refugiado/a (lo que comúnmente identificamos como *asilo*); ii) la protección subsidiaria, otorgada a personas con fundados temores a sufrir pena de muerte, torturas, amenazas para la vida o la integridad física como consecuencia de situaciones de violencia indiscriminada o conflicto armado; iii) la protección humanitaria (contemplada tanto en la normativa de protección internacional como en la de extranjería), otorgada a personas que, no pudiendo incluirse en las categorías anteriores, no pueden ser devueltas con garantías de seguridad a sus lugares de origen o residencia habitual; iv) y, por último, la protección temporal, contemplada para los casos de afluencia masiva de personas refugiadas.¹

Partiendo de la regulación existente, se plantean una serie de posibilidades o vías a través de las que dotar de encaje a un eventual estatus jurídico básico de protección a las personas afectadas; posibilidades todas ellas inspiradas en el principio de no devolución o *non-refoulement*. Contemplado en el artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra en 1951 (Convención de Ginebra, en lo sucesivo), este principio despliega su virtualidad en aquellos casos en que no cabe esperar razonablemente que las personas desplazadas regresen a lugares o situaciones que amenazan directamente su vida o su libertad. A propósito de este principio, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, en lo sucesivo), ha venido señalando varias cuestiones que respaldarían dicha interpretación:

- i. Este principio es aplicable a las personas refugiadas con independencia de si han sido formalmente reconocidas como tales; así como, más ampliamente, a las personas solicitantes de asilo, en tanto no recaiga resolución en el marco del procedimiento decisorio
- ii. El principio de no devolución comprende cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener como efecto la devolución de una persona refugiada o solicitante de asilo a las fronteras de territorios donde su libertad o su vida puedan verse amenazadas, o donde corra riesgo de persecución; incluyendo la intercepción, el rechazo en frontera o las prácticas de devolución indirecta
- iii. Este principio sería igualmente de aplicación en circunstancias de afluencia masiva; de modo que, ante tales situaciones, debe trabajarse en la adopción de soluciones y respuestas creativas que se alejen de prácticas de restricción, rechazo o devolución
- iv. La comisión o permisión de conductas que equivalgan a devolución están sujetas a los principios de Derecho Internacional sobre responsabilidad de los Estados

¹ A este respecto, piénsese en la reciente aplicación masiva de esta figura a los casos de personas desplazadas por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

Partiendo de las anteriores consideraciones en torno al principio de *non-refoulement*, se propone como una de las posibles vías de protección jurídica la implementación de una interpretación más extensa de la definición de persona refugiada contenida en la Convención de Ginebra. Precisamente a este respecto destacaba el propio ACNUR, en su último informe, la importancia de «avanzar hacia interpretaciones amplias e inclusivas de la definición de persona refugiada contenida en la Convención de Ginebra para garantizar la protección de las personas que huyen como consecuencia del cambio climático o la degradación medioambiental».

Así, el artículo primero de la Convención de Ginebra define, por persona refugiada, 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; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

La literalidad de la norma implicaría, en puridad, la imposibilidad de aplicar este concepto en los casos de desplazamientos de personas derivados de los efectos y consecuencias del cambio climático (al menos, como motivo de persecución autónomamente considerado); quedando, como única posibilidad, su subsunción dentro de la etérea y heterogénea categoría de *grupo social determinado*.² No obstante, tal posibilidad implicaría incluir a todas las personas desplazadas por motivos climáticos en una suerte de *cajón de sastre jurídico* donde tienen cabida una práctica infinidad de grupos sociales que se ven afectados por diversísimos motivos de persecución; de modo que sus específicas características, particularidades y necesidades quedarían diluidas en la generalidad de la norma.

Alternativamente, se ha propuesto también la posibilidad de incluir los desplazamientos forzados motivados por crisis climáticas bajo el amparo de la figura de la protección temporal. En este sentido, la Directiva de protección temporal define a las personas desplazadas como «los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país, que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1A de la

² Según la definición del ACNUR, un determinado grupo social es «un grupo de personas que comparte una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable, o fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos.»

Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional (...))».

Esta definición no parece excluir en modo alguno la viabilidad de su aplicación en el ámbito de las personas desplazadas por motivos climáticos o ambientales. No obstante, y por mucho que esta opción pueda resultar jurídicamente factible, lo cierto es que —de nuevo— la subsunción de un fenómeno de características propias y específicas en una noción tan amplia hace olvidar las especiales necesidades y cuestiones jurídicas que subyacen al asunto, imposibilitando de este modo la articulación de una respuesta de protección adecuada.

Es por eso que, en las presentes líneas, se propone como solución la acuñación y el diseño de un sistema específico de protección concebido expresamente para estos casos, que solvente las problemáticas derivadas de la aplicación de la normativa actual; y que, combinando elementos relativos a la protección internacional y a la extranjería, permita brindar una protección efectiva a las personas afectadas. No bastaría, en nuestra opinión, con una mera interpretación extensiva de la normativa actual, o con el aprovechamiento de otras instituciones jurídicas para dar amparo a la que nos ocupa; antes, al contrario, la cuestión debe abordarse desde un prisma autónomo que, integrando parámetros de ética ambiental, articule un sistema capaz de responder a la complejidad jurídica suscitada.

Al margen de cuál sea, finalmente, la articulación jurídica más acertada, lo cierto es que desde hace tiempo numerosas voces críticas han puesto de relieve la existencia de múltiples obstáculos en la regulación de estas cuestiones. Se destacan, principalmente, la falta de voluntad política; la ausencia de consenso sobre cuestiones relacionadas con el cambio climático incluso en el plano científico —lo que dificulta, obviamente, también el consenso en el plano jurídico—; el eventual riesgo que supondría la modificación de los actuales instrumentos en materia de protección internacional; así como su posible desvirtualización práctica.

Son precisamente los países más desarrollados quienes contribuyen de manera más notable al deterioro del medio natural; y los que, al mismo tiempo presentan intereses económicos más atractivos. El *lobbismo* empresarial, las presiones geopolíticas, el mercadeo de emisiones o los intereses monetarios llevan a cometer o a permitir, impunemente, verdaderos crímenes medioambientales. Como correlativo, la falta de reconocimiento de la existencia de refugiados/as ambientales deja a decenas de millones de personas en situación de desamparo, a merced de la vulneración de los derechos humanos más básicos; paradigmáticamente, el derecho a la vida.

Paralelamente a estos obstáculos, una eventual regulación específica de la materia tendría que dar respuesta a toda una serie de retos y desafíos en nada insignificantes. En este sentido, el propio punto de partida pasaría por la acuñación y definición misma del concepto, lo que supone determinar qué personas o grupos de personas podrán acogerse a los mecanismos de protección

previstos. Sobre este particular, un tipo excesivamente abierto podría terminar desvirtuando el concepto tanto a nivel jurídico como, y especialmente, en el terreno de lo fáctico; mientras que una definición demasiado restrictiva limitaría en gran parte sus potencialidades de efectiva aplicación.

Otro de los importantes retos a la hora de articular un mecanismo jurídico de protección es, precisamente, la necesidad e importancia de prever posibles efectos adversos que, de forma deseada o no, puedan derivar de los propios mecanismos o de sus políticas de desarrollo. En este sentido, desde hace décadas se ha venido destacando la existencia de desplazamientos humanos que traen causa de las políticas diseñadas, precisamente, para paliar o disminuir los desplazamientos forzados derivados de la crisis climática. De este modo, ciertas políticas diseñadas, en principio, para minimizar o reducir las consecuencias de este fenómeno, han producido, colateralmente, un impacto negativo en principio inesperado sobre los derechos humanos de las personas que habitan en los territorios objeto de protección. Multitud de ejemplos pueden servirnos para ilustrar estos efectos *inesperados o no deseados*. Así, se ha reportado que multitud de políticas oficiales de promoción del uso de biocombustibles, en detrimento de la utilización de combustibles fósiles, producen efectos negativos en términos de competitividad con la producción local de alimentos; reduciendo de este modo la soberanía alimentaria local y redundando, a la postre, en la vulneración de multitud de derechos humanos. Pensemos, en este sentido, en la adquisición de grandes extensiones de terreno en territorios del Sur Global, que las más de las veces redundan en la violación de derechos de la población autóctona. Igualmente, se reportan los efectos negativos del *mercadeo de la naturaleza*, teniendo como claros ejemplos la compraventa para compensación de emisiones de carbono, las prácticas de ecoturismo o los mencionados problemas de producción de biocombustibles. La premisa, a nuestro parecer, es indiscutible: las políticas públicas de erradicación del cambio climático no pueden servir para legitimar ningún tipo de vulneración de derechos humanos, sea por vía directa o indirecta.

Otro de los desafíos a solventar es la necesidad de dar respuesta a las características específicas que en este tipo de desplazamientos se dan en los denominados *territorios frontera*, donde el riesgo de vulneración de derechos humanos aumenta de manera exponencial. Las personas desplazadas por motivos climáticos se encuentran, al abandonar su país de origen, con dos principales destinos, que elegirán en función de sus características personales y socioeconómicas: asentarse en países emergentes o desarrollados, por una parte; o establecer su destino en estos territorios frontera. Estos territorios frontera han venido configurándose, precisamente, como verdaderas barreras o muros de contención de los desplazamientos migratorios desde territorios deprimidos hacia territorios económicamente más desarrollados; como un modo de control y limitación de los flujos migratorios procedentes de los territorios más empobrecidos.

Al mismo tiempo, estos territorios frontera producen un fenómeno conocido como *litoralización*, en la medida en la que actúan como litoral; abriendo, como únicas vías, la vuelta al lugar de origen (y la vuelta, en consecuencia, a un territorio asolado por el deterioro medioambiental) o bien la permanencia en el propio territorio frontera, sin que termine siendo factible el establecimiento de estas personas en otras regiones, bajo complicaciones añadidas de carácter económico aunadas con políticas migratorias progresivamente más restrictivas. Se señala, en este sentido, que los territorios frontera generan un imaginario colectivo como límites o fronteras geográficos, económicos y psicosociales hacia los países desarrollados. La litoralización, la contención y el control policial en los territorios frontera termina siendo una verdadera fuente de conflictos entre las regiones periféricas y las regiones de pretendido destino que traducen sus efectos políticos a nivel global.

A expensas de la positivización de específicos derechos y mecanismos de protección de las personas desplazadas forzosamente por motivos climáticos, existen mecanismos que (sin ser suficientes, por no estar concebidos para tal) pueden ser utilizados para brindar una protección actual; siquiera mientras no se solventan las múltiples problemáticas que han venido frenando los avances legislativos en la cuestión.

Sea como fuere, cualquier perspectiva jurídica que finalmente se adopte al respecto deberá partir de la incorporación de la noción de *justicia climática* en la transversalidad de su regulación, reconociendo la existencia de una deuda ecológica y protegiendo, en consecuencia, a las personas desplazadas forzosamente por estos motivos.

Paralelamente, la exigencia de responsabilidades a nivel internacional se torna indispensable para la reducción y mitigación de conductas antropogénicas causantes del deterioro medioambiental, así como para la reparación de un daño que afecta de modo directo a la habitabilidad de los territorios y a la capacidad de supervivencia en condiciones dignas, justas y respetuosas con los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

ACNUR (2022). *Directrices sobre la Protección Internacional: "Pertenencia a un determinado grupo social" en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967.*
<https://www.refworld.org.es/docid/4714a75a2.html>

ACNUR (2023). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2022.*
<https://reliefweb.int/report/world/unhcr-mid-year-trends-2022>

ACNUR, Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional (2023). El principio de no-devolución.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf>

CEAR (2023). *Informe sobre las personas refugiadas en España y en Europa.*
<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/06/INFORME-CEAR-2023.pdf>

Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios (1984). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. <https://www.refworld.org.es/docid/50ac93722.html>

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas

Fernández, M. J. (2015). Refugiados, cambio climático y derecho internacional. *Migraciones forzadas*. <https://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/fernandez>

Giménez, T. V. (2020). Refugiados climáticos, vulnerabilidad y protección internacional. *Scio*, (19), 63-99.

Internal Displacement Monitoring Center (2023). *Global Report on Internal Displacement 2022*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>

Organización para la Unidad Africana (1969). *Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África*. <https://www.refworld.org.es/docid/50ac934b2.html>

Portal de datos sobre migración.

https://www.migrationdataportal.org/es/themes/environmental_migration

Torres, J. R. (2016). Refugiados climáticos y Territorios Frontera. *Redes.com: revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, (13), 167-196.

Vigil, S. (2015). El desplazamiento como consecuencia de las políticas para paliar el cambio climático. *Desastres y desplazamiento en un clima cambiante*. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/47637/1/RMF_49_20.pdf

Yáñez, Y. (2010). *Refugiados climáticos, derechos y deuda ecológica*. *Entre Tierras*. Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/13934.EntreTierras14_CambioClimaticoMigraciones.pdf