
Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los ‘nuevos refugiados’

Carlos Espósito* y Alejandra Torres Camprubí**

Resumen

El cambio climático se manifiesta a través de un elenco de disrupciones medioambientales que traen aparejadas, entre otras consecuencias, desplazamientos humanos inducidos por la fragmentación del hábitat. La falta de consenso preliminar sobre la calificación del estatuto de los desplazados inducidos por el cambio climático como ‘refugiados’ permite detectar la insuficiencia normativa actual del Derecho Internacional, en particular de aquellos dos órdenes normativos que parecen, *prima facie*, aplicables al caso: el Derecho Internacional de los Refugiados y, subsidiariamente, los Derechos Humanos. Frente a esta ‘laguna normativa’, conviene abordar el elenco de propuestas hasta ahora formuladas para solventarlo, distinguiendo las que permiten defender la protección de estos desplazados por vía de desarrollo institucional, de aquellas que insisten en la necesidad de un mayor desarrollo normativo. Este proceso de búsqueda de soluciones revelará a su vez la tensión que subyace entre las racionalidades del Derecho Internacional del Medio Ambiente y la de los Derechos Humanos, así como las limitaciones del Derecho Internacional a la hora de enfrentar fenómenos de dimensión global como es esta ‘nueva imagen’ del fenómeno migratorio transfronterizo.

7

Palabras Clave: cambio climático – desplazados - derechos humanos - derecho internacional de los refugiados - bienes jurídicos globales.

Abstract

The wide range of environmental disruptions caused by climate change carries adverse effects such as migration flows induced by habitat fragmentation. The lack of preliminary consensus on whether these ‘migrants’ can and/or should be qualified

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Autónoma de Madrid: carlos.esposito@uam.es.

** Becaria FPI-UAM y candidata a doctora en Derecho, U. Autónoma de Madrid: alejandra.torres@uam.es.

Este trabajo se enmarca en el contexto del proyecto DER2009-11436, sobre “Protección de bienes jurídicos globales”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (<http://www.uam.es/igl>). Una versión de este artículo fue publicada en la Revista académica de Relaciones Internacionales (Núm. 17, 2011), del Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales de la UAM (<http://www.relacionesinternacionales.info>).

as 'refugees' reveals a normative gap in the two areas of International Law *prima facie* called to operate in these cases: International Refugee Law and International Human Rights Law. Against this background, it is convenient to revisit the range of suggestions raised so far to respond to this 'legal gap'. We will address positions sustaining that the protection of these migrants would be better ensured by institutional developments, as well as those proposals insisting on the need to promote normative development. In addition, the process of searching for solutions to this issue makes it possible to reveal the underlying tension between the *rationales* of International Environmental Law and International Human Rights Law, while pointing to the limitations of the international legal order when facing global phenomena such as this 'new image' of transboundary migration.

Key Words: Climate Change – Displacement - Human Rights - International Migration Law - global legal goods.

Índice

	I. Cambio climático y fragmentación del hábitat: Imágenes de nuevos desafíos para el Derecho Internacional	9
8	II. Más que una controversia conceptual	12
	1. El concepto de 'refugiados medioambientales'	12
	2. ¿'Refugiados medioambientales' o 'migrantes económicos'?	14
	III. La regulación internacional de los 'refugiados medioambientales': ¿un vacío legal?	16
	1. Derecho Internacional de los Refugiados: una protección primaria inaplicable	17
	2. Derechos Humanos: una protección subsidiaria insuficiente	20
	IV. Respondiendo al desafío: propuestas de regulación y gestión de las 'migraciones climáticas'	23
	1. Propuestas de desarrollo por vía de interpretación institucional	23
	1.1. Instituciones no judiciales: la extensión del alcance de los instrumentos de Derecho Internacional de los Refugiados	23
	1.2. Desarrollo jurisprudencial: ¿posible vía para la aceptación de nuevos conceptos y derechos?	24
	2. Propuesta de desarrollo por vía de creación normativa y conexiones entre regímenes	25
	V. Conclusión	29
	VI. Bibliografía	29

I. Cambio climático y fragmentación del hábitat: Imágenes de nuevos desafíos para el Derecho Internacional

A lo largo de la historia de los desplazamientos humanos, tanto nacionales como transfronterizos, el factor medioambiental ha estado siempre presente. De hecho, es común encontrar estudios que abarcan el fenómeno migratorio como una de las formas clásicas de adaptación al cambio del entorno o hábitat. No es por tanto de extrañar que hasta hace poco el Derecho Internacional no considerara siquiera que los desplazamientos inducidos por factores medioambientales requiriesen de una categorización específica, ni, *a fortiori*, de una regulación propia. Esta inadvertencia original comenzaría no obstante a cambiar desde mediados de los años 80, cambio sin duda impulsado por el exponencial desarrollo normativo del Derecho Internacional del medio ambiente en aquellos tiempos. Entonces, quedaría por primera vez acuñado el término 'refugiado medioambiental', que resurge hoy tras más de 25 años, en el contexto del cambio climático. Este contexto no sólo transforma el apelativo en 'refugiados climáticos', sino que a su vez acompaña el debate de imágenes de la fragmentación del hábitat resultante. He aquí dos de las fotografías más paradigmáticas.

El deshielo del Ártico y los Inuits

En la pequeña localidad de Shismareft (Alaska), habitada por el pueblo de los Inuits y situada a orillas del mar de Chitki, tres casas tuvieron una mañana del 2004 que ser trasladadas debido al progresivo derretimiento del permafrost (capa del suelo situada por debajo del nivel de la superficie y que permanece congelada invariablemente desde tiempos inmemorables), así como por la desaparición del hielo de verano que constituye una extensión esencial del territorio Inuit. La fuerte erosión costera, directamente derivada del cambio climático amenazaba según estimaciones científicas con seguir extendiéndose hasta afectar a más de 600 casas. Reducción drástica de la capacidad de movilidad del pueblo Inuit, pérdida del fundamento de los conocimientos ancestrales de este pueblo, reducción del acceso a las fuentes de agua potable como resultado del aumento de la salinización y modificación tanto de la base de su dieta, así como de los métodos tradicionales de conservación de alimentos, son algunas de las consecuencias que la fragmentación del hábitat polar trae aparejadas.¹

1. Corte Inter-Americana de Derechos Humanos, Petition to the Inter American Court of Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts or Omissions of the United States, Submitted by Sheila Watt-Cloutier with the Support of the Circumpolar Conference, on Behalf of All Inuit of the Arctic Regions of the United States and Canada, 7 de Diciembre de 2005. Para más información, véase la página web de la Conferencia Circumpolar Inuit: www.inuit.org, último acceso: 28 de marzo de 2011.

La amenaza de la desaparición territorial de las Maldivas

En el Estado archipelágico de las Maldivas, el Presidente Mohammed Nasheed, se dirige a su nación desde el palco de su ceremonia de investidura haciendo hincapié en la principal amenaza para la subsistencia de su Estado:

No podemos hacer nada para parar el cambio climático solos, por lo que tenemos que comprar territorios en otras partes. Es un seguro para protegernos contra el peor de los resultados posibles. A fin de cuentas, los Israelitas comenzaron comprando tierras en Palestina (...) No deseamos dejar las Maldivas, pero tampoco queremos convertirnos en refugiados climáticos que vivan en tiendas hasta el final de nuestros días².

País de estampas paradisíacas, compuesto por más de 1.100 islas de coral reunidas en 26 divisiones administrativas, las Maldivas cuenta con una altitud media equivalente a la altura de un seto de tamaño medio (1,5 metros). El punto más alto del país, estimado en 2,4 metros, es apenas cuatro centímetros superior a la estatura de Sun Ming Ming, el jugador de baloncesto más alto de la historia. Consciente del peligro que el aumento del nivel del mar supone para la supervivencia de los 380.000 habitantes de las islas Maldivas, el Presidente Nasheed desarrolla desde el comienzo de su mandato una innovadora estrategia: la creación de un fondo soberano, alimentado por los beneficios provenientes del turismo y destinado a financiar la compra de tierras en países vecinos con similitudes culturales, religiosas, culinarias y hasta meteorológicas como son Sri Lanka, India³, y también (aunque en menor medida) Australia y Nueva Zelanda.

Se suman a estas paradigmáticas fotografías las inundaciones endémicas del sud-este asiático, las descontroladas variaciones huracanadas en el Golfo de Méjico, el avance del desierto y pérdida de terreno cultivable en el África

2. Traducción de los autores. "We can do nothing to stop climate change on our own and so we have to buy land elsewhere. It's an insurance policy for the worst possible outcome. After all, the Israelis [began by buying] land in Palestine (...) We do not want to leave the Maldives, but we also do not want to be climate refugees living in tents for decades", 11 de noviembre de 2008. Vídeo del discurso disponible en: <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/11/11/maldives.president/index.html#cnnSTCVideo>, último acceso: 13 de mayo de 2011.

3. Véase, Barchi, Cristina, "Los Exiliados del Clima", *El País*, 17 de septiembre de 2006; Elola, Joseba, "El Paraíso pide Socorro" (reportaje), *El País*, 22 de noviembre de 2008.

oriental y sub-sahariana⁴. Imágenes que transmiten por sí mismas el alcance de una realidad presente. Estas manifestaciones de los efectos adversos del cambio climático acaecen indiscriminadamente y a menudo afectan a los habitantes de más de un Estado. A su vez, la ruptura del hábitat promueve el desplazamiento de las poblaciones que en no pocas ocasiones se da a nivel transnacional. Ni el fenómeno natural, ni los desplazamientos humanos que acarrea conocen las fronteras, convirtiendo la acción internacional en una etapa necesaria para la gestión de estas situaciones. Resulta por tanto lógico acudir al Derecho Internacional como orden normativo naturalmente abocado a la materialización de la acción internacional.

¿Cómo aborda el Derecho Internacional estas imágenes? ¿Qué desafíos supone para el Derecho Internacional la actual situación de millones de desplazados por causas directamente o indirectamente relacionadas con disrupciones medioambientales derivadas del cambio climático? ¿Qué respuestas han sido hasta ahora formuladas para hacer frente a estos desafíos y qué relevancia tienen los derechos humanos este contexto?

Comenzaremos haciendo hincapié en una importante cuestión preliminar relativa a la controversia lingüística sobre la caracterización y catalogación de las situaciones descritas. Muchos son los que se oponen a caracterizar la situación de estos desplazados como 'refugiados', llegando incluso a negar la existencia misma de un problema de naturaleza distinta a los tradicionales tipos de migrantes económicos (parte II). Esta falta de consenso preliminar sobre la calificación del problema en cuestión permite a su vez detectar la insuficiencia normativa actual del Derecho Internacional, en particular de aquellos dos órdenes normativos que parecen *prima facie*, aplicables al caso: el Derecho Internacional de los Refugiados y, subsidiariamente, los Derechos Humanos (parte III). Frente a este aparente 'vacío legal' conviene entonces abordar el elenco de propuestas formuladas para solventarlo, dividiendo éstas entre aquellas que permiten defender la protección de estos desplazados por vía de desarrollo institucional, y aquellas que insisten en la necesidad de un mayor desarrollo normativo (parte IV).

En conjunto, este estudio invita a reflexionar sobre la oportunidad de un desarrollo multidisciplinar que trate la cuestión de un modo flexible y pragmático, en el que la dimensión global del fenómeno migratorio sea atendida dando cabida a opciones

4. Véase, como informe completo, Warner, Koko y otros, "In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change in Human Migration and Displacement", Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc., CARE, Mayo de 2009.

de 'gobernanza' y revele a su vez la tensión subyacente entre las racionalidades del Derecho Internacional del Medio Ambiente y de los Derechos Humanos.

II. Más que una controversia conceptual

1. El concepto de 'refugiados medioambientales'

En una obra colectiva de referencia recientemente publicada que aborda la cuestión de las migraciones derivadas del cambio climático desde un análisis multidisciplinar (jurídico, psicológico y social), Jane Mc Adam recuerda cómo las cuestiones cruciales para algunas disciplinas son de poca relevancia para otras⁵, debido principalmente a que cada disciplina se construye en torno a diferentes ejes de análisis. En el caso de la disciplina jurídica, la terminología y el lenguaje son de suma importancia, de modo que la aceptación *como hecho* de que el cambio climático genere un impacto en la habilidad de algunas comunidades de permanecer en su hábitat de origen no conlleva, necesariamente, su categorización *como concepto o categoría jurídica*.

12

Este punto de inflexión reside en que a la categorización de un grupo de personas bajo determinado término (como por ejemplo el de 'refugiado') le corresponde correlativamente un régimen jurídico específico del que surgen derechos y obligaciones aplicables a determinados sujetos o situaciones. La posibilidad de que los individuos integren una categoría jurídica que les permita prevalerse de la protección de un sistema de prerrogativas normativas e institucionales basadas en el Derecho Internacional implica, en general, el correlativo cumplimiento de una obligación por parte de un Estado. Éste puede ser tanto el Estado de nacionalidad del individuo (como es el caso de los Derechos Humanos), como el Estado de acogida del desplazado (como es el caso Derecho Internacional de los Refugiados por el principio de 'no-devolución')⁶.

5. Mc Adam, Jane (ed.), *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 3.

6. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Suiza el 28 de julio de 1951, United Nations Treaty Series, Vol. 189, p. 150; Protocolo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, United Nations Treaty Series, Vol. 606, p. 267. Para un estudio completo del régimen, véase Feller, Erika, Voller, Turk y Nicholson, Frances (eds), *Protección de los Refugiados en el Derecho Internacional: Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, Barcelona, Icaria, 2010.

Hoy por hoy, los Estados siguen siendo los principales agentes de creación normativa. No es por tanto de extrañar que la calificación de los desplazados inducidos por el cambio climático como 'refugiados climáticos' que invita a la aplicación del Derecho Internacional de los Refugiados así como, subsidiariamente, de los Derechos Humanos, sea hoy fuertemente rebatida.

El antecedente de este debate se sitúa en una propuesta emanada en la década de los 80 de una institución internacional de reconocer una categoría de 'refugiados medioambientales'. Si bien la relación entre interrupciones medioambientales y desencadenamiento de un fenómeno migratorio había sido previamente abordada por etnólogos, antropólogos e historiadores⁷, la primera definición de 'refugiado medioambiental' con *intención jurídica* que resonó en la escena internacional provino del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁸.

La innovadora propuesta terminológica, publicada en 1985 y conocida por el apellido del entonces director del Programa, El Hinnawi, entendía por 'refugiado medioambiental':

Toda persona que se ha visto forzada a abandonar su hábitat tradicional, temporal o permanentemente, debido a una interrupción medioambiental marcada (natural o desencadenada por el Hombre), que compromete su existencia y/o afecta seriamente su calidad de vida (...) Se entiende en esta definición por 'interrupción medioambiental' cualquier cambio físico, químico y/o biológico en el ecosistema (o recurso de base), que lo convierte en inutilizable, temporal o permanentemente, para sustentar la vida humana.⁹

13

Esta formulación se caracteriza principalmente por la amplitud de su alcance, tanto temporal como espacial y material. En cuanto al alcance espacial, resalta que la condición de 'refugiado medioambiental' no quede supeditada al carácter

7. Véase por ejemplo, Ponting, Clive, *A New Green History of the World: the Environment and the Collapse of Great Civilisations*, Londres, Vintage, 2007.

8. El Hinnawi, *Environmental refugees*, Nairobi, UNEP, 1985.

9. *Ibid.* p. 4. Traducción de los autores. Versión original en inglés:

Environmental refugees are those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life [sic]. By 'environmental disruption' in this definition is meant any physical, chemical, and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.

transnacional o nacional del desplazamiento. El elemento de caracterización del refugiado medioambiental quedaría así caracterizado por el hecho de movilizarse con relación a un 'punto de origen', denominado 'hábitat tradicional'. El 'punto de llegada' es por tanto irrelevante para la categorización jurídica del 'refugiado medioambiental' según esta definición. Por otro lado, el alcance temporal de la definición es igualmente muy amplio, dado que el estatuto de 'refugiado medioambiental' tampoco queda supeditado a la irreversibilidad de la situación de disrupción. Independientemente del carácter temporal o permanente de la movilización con relación al punto de origen, el individuo quedaría integrado en la categoría.

Por último, el elemento más importante de la categorización de un individuo como 'refugiado medioambiental', es decir el agente desencadenante de la migración (o 'causa'), es igualmente abordada de manera genérica por El Hinnawi mediante el término de 'disrupción medioambiental'. Esta fórmula es especialmente flexible dado que no discrimina entre problemas medioambientales sobre la base su origen humano o natural. El énfasis reside por tanto en los efectos –y no en las causas– del 'suceso' sobre los elementos básicos del hábitat de las personas (carácter medioambiental), que en caso de desencadenar la movilización humana, permitirán caracterizarlo como 'disrupción'.

14

2. ¿'Refugiados medioambientales' o 'migrantes económicos'?

Las oposiciones a la definición propuesta por el PNUMA pueden agruparse en dos categorías. Encontramos, en primer lugar, las oposiciones que niegan los hechos, es decir, la existencia de un fenómeno migratorio inducido por disrupciones medioambientales como el cambio climático. Esta línea de argumentación resulta particularmente adaptada a la definición de El Hinnawi, dado que la caracterización objetiva que ésta realiza da pie a intentar aproximaciones casuísticas para conseguir la prueba de la existencia de fenómenos migratorios causados por disrupción medioambiental. La interpretación que surge de estos intentos es, no obstante, muy disímil. Susan Martin¹⁰ advierte así que existen, por un lado, estudios que magnifican la situación dibujando escenarios apocalípticos y alarmistas,

10. Martin, Susan, "Climate Change, Migration and Governance", en: *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, pp. 397-414.

(generalmente provenientes de 'medioambientalistas'¹¹) y por otro, aquellos que la niegan o se muestran escépticos en cuanto a la base científica probatoria del fenómeno (generalmente proveniente de expertos en Derecho de migraciones o en estudios de seguridad¹²).

En segundo lugar, surgen oposiciones que si bien aceptan la existencia de un fenómeno migratorio global, en el que el factor medioambiental está presente, niegan que este preciso factor pueda ser 'el factor determinante' de la movilización humana. Este sector centra su crítica de la definición de El Hinnawi en la falta de alusión a la *motivación personal* del migrante como elemento de su caracterización como 'refugiado medioambiental'. Se entiende por 'motivación', la variedad de factores, múltiples, complejos e interdependientes que se conjugan en la psicología de un individuo hasta llevarlo a decidir el abandono de su hábitat tradicional¹³. Omitiendo la dimensión subjetiva de las causas de la movilización, la definición de El Hinnawi desarticula la noción de coacción, desligándose así de un elemento determinante para el otorgamiento del estatuto de 'refugiado' en el Derecho Internacional de los Refugiados.

11. Destaca la del medioambientalista, Norman Myers, que estimaba la masa de población desplazada presente en 25 millones de personas (principalmente de origen sub-sahariano) y potencialmente de hasta 200 millones. Myers, Norman, "Environmental Refugees", en: *Population and Environment*, Vol. 19, No. 2, Dordrecht, Springer, 1997, pp. 167-182. Véase también al famoso artículo Kaplan, Robert, "The Coming Anarchy", *The Atlantic Magazine*, febrero de 1994. Este sector encuentra una fuerte base en el primer informe del Panel de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés), que ya en 1991 advirtió de las consecuencias que los efectos del cambio climático en regiones particularmente vulnerables conllevarían en términos de desplazamiento poblacional, tanto a nivel interno como transnacional. Véase Tegart, W.J. McG. Sheldon, G.W. y Griffiths, D.C. (eds.), *Report prepared for the Intergovernmental Panel of Climate Change by Working group II*, Capítulo 5, Camberra, Australian Government Publishing Service, 1990, pp.5-9. disponible en: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg2.shtml, último acceso: 23 de marzo de 2011.

12. Negación que se sitúa en el contexto más amplio del debate sobre si extender o no el concepto de seguridad tras el final de la guerra fría. Varias corrientes en el seno de la rama académica conocida en inglés como 'security studies' abogaron entonces por una noción holística del concepto de seguridad, que abarcara no sólo la dimensión político-militar, sino también integrara bajo este prisma los sectores económicos, sociales y medioambientales. Véase como ejemplo una de estas corrientes, la Escuela de Copenhague, que desarrolló la noción de 'procesos de securitización' y 'sectores de seguridad', en Buzan, Barry, Waever, Ole y De Wilde, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

13. Cournil, Christel y Mazzega, Pierre, "Catastrophes écologiques et flux migratoires: Comment protéger les "réfugiés écologiques"?", en: *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, N°4, Limoges, PULIM, 2006, pp. 417-427.

Resulta de interés mencionar un desarrollo propuesto por Bates, que en cierta medida alcanza a conjugar un equilibrio entre la determinación puramente 'objetiva' y la restrictivamente subjetiva del 'refugiado medioambiental'. Bates aboga por introducir el factor de la voluntariedad o motivación personal, si bien aceptando el marco predominantemente objetivo de la definición de El Hinnawi. El objetivo de introducir el elemento de la voluntariedad, en sus diversos grados (de mayor a menor nivel de coacción, según la inmediatez e intensidad de la disrupción medioambiental), sería distinguir entre varios 'sub-tipos' de 'refugiados medioambientales'¹⁴. Propone así distinguir entre tres categorías, que se decantan en función de su situación en una escala que va de la 'voluntariedad extrema' a la 'involuntariedad extrema': los 'refugiados medioambientales' producidos por desastres (involuntariedad extrema, cercana a la 'coacción de la naturaleza'); los 'refugiados medioambientales' producidos por expropiación del medio ambiente (involuntariedad media, con importante grado de coacción pero también con margen de tiempo para elaborar una estrategia y decisión según diversos factores); y por último los 'refugiados medioambientales' producidos por la degradación del medio ambiente¹⁵ (voluntariedad extrema, factores socio-económicos evaluados a largo plazo).

16 Esta controversia sobre el concepto mismo de refugiados medioambientales muestra con claridad el intrincado trasfondo de la cuestión que tratamos. En efecto, la configuración de un término y estatuto específicos para los emigrantes inducidos por causas medioambientales plantea problemas conceptuales graves y, en consecuencia, como podremos observar a continuación, no es sorprendente que también nos encontremos con importantes dificultades en relación con el régimen jurídico aplicable a estas situaciones.

III. La regulación internacional de los 'refugiados medioambientales': ¿un vacío legal?

Los temas migratorios son un fenómeno de alcance global. No obstante, permanecen en la actualidad eminentemente regulados a nivel nacional, presumiblemente por la estrecha vinculación entre la soberanía estatal y el establecimiento de políticas migratorias¹⁶. No es por tanto de extrañar que

14. Bates, Diane, "Environmental Refugees? Classifying Human Migration Caused by Environmental Change", en: *Population and Environment*, Vol. 23, No 5, 2002, pp. 465-477.

15. *Ibid.*

16. Marchi, Sergio, "Global Governance: Migration's Next Frontier", *Global Governance*, Vol. 16, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, p. 323.

las dos áreas del Derecho Internacional potencialmente relevantes al caso (el Derecho Internacional de los Refugiados y los Derechos Humanos), abarque de manera insuficiente la regulación de los flujos migratorios inducidos por causas medioambientales.

1. Derecho Internacional de los Refugiados: una protección primaria inaplicable

El Derecho Internacional de los Refugiados constituye la primera y sin duda también la mayor excepción a la tendente regulación nacional de las políticas migratorias. No obstante, este régimen se fundamenta en un objetivo político específico que nació de la necesidad de gestionar el problema de las masas de emigrantes europeos tras la Segunda Guerra Mundial¹⁷. De esta especificidad cronológica y geográfica, se deriva la tendencia inherentemente restrictiva de su alcance material y temporal, una tendencia que contrasta con la amplitud de los términos definitorios contenidos en la propuesta de El Hinnawi. Así, el Artículo 1(2) de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece que es refugiado:

[El que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951¹⁸] y 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.

17

17. Elie, Jérôme, "The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration", en: *Global Governance*, Vol. 12, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, pp.345-360.

18. Limitación temporal suprimida por el Artículo 1(2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, que establece:

A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y..." y las palabras "...a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

Cabe resaltar, entre la lista de condiciones a las que está sujeto el otorgamiento del estatuto del refugiado, la necesidad de que la causa del desplazamiento sea 'el temor a una persecución', por autoridades estatales del país de nacionalidad del migrante, formula que enfatiza la necesidad del carácter coactivo de la migración del demandante del estatuto de refugiado. La amplia gama de tipos de disrupciones medioambientales no siempre se ajusta a esta condición de 'causa coactiva', dado que, al margen de los desastres naturales de gran envergadura, la disrupción medioambiental suele presentarse paulatinamente como un factor de 'estrés' continuado y disperso, que a lo largo de un periodo de tiempo influye y afecta las relaciones y fuentes sociales y económicas de una región. El tiempo y la progresividad del carácter de la mayor parte de las disrupciones medioambientales permiten dar lugar a la construcción de una 'voluntad de partir', basada en multiplicidad de factores, esencialmente de tipo económicos y sociales, que empujan a la persona a tomar la decisión de abandonar su hábitat.

Más aún, en el Derecho Internacional de los Refugiados la persecución en sí debe estar motivada por una cuestión política, étnico-racial, religiosa o social. Dicho listado no permite por tanto entender que una disrupción medioambiental grave de origen antropológico como por ejemplo la construcción de un dique que provoque la sequía de una región (avalada por un Gobierno por causas de interés económico) pueda ser considerada como persecución. Singh Juss apunta igualmente al hecho de que la opresión gubernamental rara vez es la causa específica del desplazamiento de los 'refugiados medioambientales'¹⁹, en particular debido a la necesidad de probar que la persecución es individualizada o personal.

No obstante, en el ámbito nacional y regional es posible prever una apertura al reconocimiento específico de un estatuto de 'refugiado medioambiental' o, más concretamente, de 'refugiado climático'. Por ejemplo, en Australia, un país con el que diversos Estados archipelágicos del sudeste asiático tienen acuerdos de acogida para futuros migrantes de las pequeñas islas, un partido de la oposición propuso la creación de un 'derecho de asilo medioambiental'.

En la Unión Europea, que abarca a los países potencialmente receptores de refugiados, esta cuestión ha sido abordada a través de la reciente Directiva

19. Singh Juss, Satvinger, *International Migration and Global Justice*, Aldershot, England, Ashgate Publishing Ltd., 2006, p. 211.

de Calificación de 2004²⁰. Cournil analiza la interpretación realizada en este instrumento del término 'persecución', que considera permanece restrictiva de cara a la posibilidad de contemplar los 'refugiados climáticos' como subsumibles en el supuesto de hecho²¹. Sin embargo, cabe apuntar a un posible camino de evolución a través de esta Directiva. El Artículo 2.e) establece que el demandante de la protección a quien le sea denegado el estatuto de refugiado de la Convención de 1951 pueda recibir la protección subsidiaria en caso de que se enfrente a un 'riesgo real de sufrir un daño serio'. Si bien el listado final de la Directiva, donde se establece los actos o hechos que pueden ser considerados como 'daño serio', no incluye el daño medioambiental severo, la Comisión sí discutió sobre si deberían ser integrados los 'desastres medioambientales'. Dicha discusión, señalan los autores precitados, tiene su origen en un llamamiento del Parlamento Europeo de 2002 en el que se aboga por el otorgamiento de protección a los migrantes transnacionales desplazados por causas medioambientales²².

Cabe esperar, por tanto, que se produzcan evoluciones en este sentido próximamente, dado que, como explican Kolmannskog y Myrstad, este instrumento se encuentra actualmente en proceso de ser enmendado, por un lado de cara al desarrollo de una política de inmigración comunitaria, así como por otro de cara a la petición de la Comisión Europea de explorar 'la relación entre el cambio climático y la migración'²³.

20. Directiva 2004/83/CE del Consejo, del 29 de abril de 2004, de Normas mínimas relativas a las condiciones que deben reunir los nacionales de terceros países o los apátridas para poder pretender al otorgamiento de la condición de refugiado o las personas que por otras razones tiene necesidad de una protección internacional, y relativas a su estatuto, DOUE, 30 septiembre 2004 L 304/12. La Directiva fue el resultado de un proceso comenzado en 1999 por el acuerdo de Tampere de trabajar hacia el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo. Consejo Europeo de Tampere 15-16 octubre 1999, Conclusiones de la Presidencia, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm, ultimo acceso: 13 de mayo de 2011.

21. Cournil, Christel, "Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?", en: *Revue du Droit Public*, N°4, 2006, pp.1035-1066.

22. Parlamento Europeo, *Informe sobre la propuesta para una Directiva del Consejo sobre estándares mínimos para la calificación y estatus de nacionales de terceros estados y apátridas o sobre personas que necesitan igualmente protección*. 2002, COM (2001) 510-C5-0573/2001-2001/0207 (CNS), Comisión sobre los Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Internos (Rapporteur Jean Lambert). Más paradigmática aún resulta la *Declaración para un estatuto comunitario del refugiado ecológico*, del 6 de abril de 2004, n°9/2004 (28 firmantes), que no obstante no fue adoptada por el Parlamento Europeo.

23. Comisión Europea, *Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergia*, 8 de octubre de 2008, COM (2008) 611/3.

En África existe una regulación regional del Derecho de los Refugiados, establecida en la Convención de la Unión Africana de Abbis Abeba de 1969, que ha ampliado el reconocimiento de la calidad de refugiado, permitiendo otorgar el estatuto a la persona que, entre las razones precitadas de la Convención de Ginebra *'haya sido víctima de (...) eventos que perturben particularmente el orden público en la totalidad o en una parte de su territorio nacional'*²⁴. Retomando la definición de 'orden público ecológico' Cournil afirma que en esta amplia definición convencional deja espacio para una explotación a favor del reconocimiento de los 'refugiados climáticos'²⁵.

2. Derechos Humanos: una protección subsidiaria insuficiente

Si bien la racionalidad subyacente en el régimen internacional de los refugiados es específica y restringida, conllevando la inaplicabilidad al caso de los 'refugiados medioambientales' entendidos bajo la definición de El Hinnawi, sería lógico pensar que los Derechos Humanos, de alcance material y temporal más amplio, podría subsidiariamente colmar este vacío y operar como régimen protector. Ante todo, el régimen de los derechos humanos sería de interés primordial dado que, al ser aplicable a 'toda persona humana', permite superar el escollo definicional inherente en el derecho de los refugiados, abarcando así tanto las situaciones de los desplazados internos²⁶, como los desplazados transfronterizos que no hayan sido inducidos a trasladarse por factores políticos.

Un buen ejemplo del potencial protector de este régimen de las víctimas de interrupciones medioambientales proviene de la evolución regional en la Unión Europea, concretamente con relación a la Directiva de Protección Temporal. Ésta establece en su Artículo 2 que la protección temporal podrá ser otorgada a masas de migrantes (*mass influxes*) que hayan tenido que abandonar sus hogares en zonas de conflicto armado o violencia endémica, así como aquellas que *'estén bajo el alto riesgo, o que hayan sido víctimas, de violaciones sistemáticas o generalizadas de*

24. Para una explicación sobre el alcance de la Convención de la Unión Africana, véase Singh Juss, *supra* nota 19, capítulo 6.

25. Cournil, Christel, *supra* nota 21, p. 1044.

26. La mayoría de los desplazamientos inducidos por factores medioambientales se producen a nivel interno, de modo que el régimen internacional de los refugiados no es aplicable a estas situaciones. No obstante, sí lo son los derechos humanos, así como la protección (no vinculante pero basada en derecho positivo) de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, texto disponible en: <http://www.idpguidingprinciples.org/>, último acceso, 13 de mayo de 2011.

*Derechos Humanos*²⁷. Finlandia propuso entonces introducir en este articulado una frase que reconociera explícitamente a los 'refugiados climáticos' como integrantes de la categoría de 'violaciones sistemáticas o generalizadas de Derechos Humanos'. Siguiendo esta línea, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se expresó en recomendación de 2008 a favor del otorgamiento de la Protección Temporal a 'los afectados por el cambio climático, los desastres naturales y otras formas de *'acute distress'*'.

La propuesta finlandesa no fue finalmente acogida en el articulado de la Directiva por oposición expresa de España y de Bélgica. No obstante, cada país de la Unión Europea queda libre de incluir a los 'refugiados medioambientales' o 'refugiados climáticos' en el ámbito de aplicación de la norma de derecho interno mediante la cual sean traspuestos los objetivos de la Directiva. Dos países nórdicos (Suecia y Dinamarca) ya han seguido esta vía, habiendo incorporado esta interpretación extensiva en su legislación nacional, y un comunicado del *Foreign Office* del Reino Unido parece igualmente inclinarse positivamente en esta dirección²⁸.

Asimismo, Kolmannskog y Myrstad entienden que la Directiva de Protección Temporal podría ser eventualmente aplicable a casos de llegadas en masa de 'refugiados climáticos' provenientes de un desastre natural, fundamentándose en el hecho de que tras una disrupción medioambiental grave, que afecta a las estructuras institucionales de un Estado de un modo similar al que surge de un conflicto armado, se producen generalmente violaciones de Derechos Humanos²⁹. Estos autores defienden así el otorgamiento de la protección temporal a masas de migrantes cuyos derechos humanos hayan sido violados no por la catástrofe natural en sí, que opera como 'contexto', sino por la incapacidad del Estado de

21

27. Directiva del Consejo 2001/55, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DO L 212, de 7 de Agosto de 2001. Véase asimismo Kolmannskog, Vikram y Myrstad, Finn, "Environmental Displacement in European Asylum Law", en: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, La Haya, Boston, Kluwer Law International, 2009, pp. 313-326.

28. Hoy por hoy, en la Unión Europea únicamente Finlandia y Suecia reconocen una protección a los 'refugiados medioambientales': *The Finnish Aliens Act* (301/2004, enmiendas hasta 973/2007 incluidas), Section 109(1); y *Swedish Aliens Act* (2005, 716).

29. Cabe recordar que la Directiva de Protección Temporal permitiría superar el obstáculo de la prueba de una persecución 'personalizada', al admitir como campo material de aplicación los llamados '*mass influxes*'.

origen del migrante de continuar a garantizar la protección de los derechos humanos de su población tras el desastre³⁰.

En este sentido, el informe de la *International Agency Standing Committee* (IASC)³¹ resulta muy útil, dado que en él se establecen cuatro grandes categorías de derechos humanos susceptibles de ser violados tras una catástrofe natural: la protección de la vida, la seguridad, y la integridad física, mental y moral³²; la protección de los derechos vinculados con las necesidades básicas de la vida³³; la protección de los derechos socio-económicos y culturales³⁴; y por último, la protección de otros derechos civiles y políticos³⁵.

Si bien en conjunto estos derechos se encuentran reconocidos en los principales instrumentos de Derechos Humanos, su protección en casos de estrés medioambiental agudo no está regulada. El trabajo del IASC pretende por tanto llamar la atención sobre una categoría de situaciones (estrés medioambiental agudo, caracterizado por las 'catástrofes/desastres naturales'), que *de facto* alteran la protección de los Derechos Humanos de los individuos como en caso de conflicto armado pero no encuentran, a diferencia de éste, ningún régimen jurídico que los proteja tomando en consideración la especificidad del contexto de su 'violación'.

Los argumentos a favor de caracterizar estas situaciones como 'violaciones' de derechos humanos son innovadores en dos sentidos. Por un lado, se caracterizarían por ser violaciones cometidas en tanto que el Estado no tiene la capacidad o la voluntad de proteger los derechos humanos como consecuencia de la deficiencia estructural institucional derivada de la 'catástrofe o desastre natural'³⁶. Por otro lado, cabe resaltar que el orden de prioridad en la protección de derechos indicada

22

30. Kolmannskog y Myrstad, *supra* nota 27.

31. Véase International Agency Standing Committee (IASC), *Operational Guidelines for the Protection of Human Rights in Natural Disasters*, 2006; posteriormente completado con un manual destinado a guiar la acción *in situ*: IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, pilot version, 2008.

32. Categoría que incluye: evacuación, protección contra los impactos negativos de los desastres, protección contra la violencia (incluyendo violencia de género), seguridad en los campos de rescate, protección contra minas antipersonales y otros explosivos.

33. Categoría que incluye: acceso a bienes y servicios, asistencia humanitaria; provisión de agua potable, comida, vivienda, ropa y sanidad.

34. Categoría que incluye: educación, propiedad, habitabilidad, trabajo.

35. Categoría que incluye: documentación, movilidad y regreso al país de origen, recuperación de los cuerpos de familiares y allegados, derechos electorales.

36. Argumento por otro lado altamente discutible, dado que jurídicamente resultaría criticable la afirmación de la existencia de una violación cuando no existe siquiera capacidad de proteger.

por el informe de la IASC, fundamentado en la necesidad y la urgencia, coloca en primer lugar a los derechos relacionados con las necesidades básicas de la vida y no así a los derechos civiles y políticos.

IV. Respondiendo al desafío: propuestas de regulación y gestión de las 'migraciones climáticas'

Como acabamos de indicar, una de las primeras dificultades a las que nos enfrentamos cuando abordamos la idea de desarrollar a nivel internacional una protección de la migración inducida por el cambio climático es la aceptación de la relevancia y necesidad de una regulación a escala internacional. No obstante, presuponiendo la aceptación de esta premisa, y a la luz de las dificultades de categorización referenciadas en el apartado anterior, conviene apuntar los dos tipos de tesis provenientes de la doctrina de Derecho Internacional que abogan por solventar lo que consideran un 'vacío legal'. Encontramos así, por un lado, las propuestas que favorecen un desarrollo por vía institucional (judicial y no judicial) y, por otro lado, aquellas que se centran en la necesidad de promover un mayor desarrollo normativo (sinergias inter-régimen y creación de nuevos instrumentos).

1. Propuestas de desarrollo por vía de interpretación institucional

23

1.1. Instituciones no judiciales: la extensión del alcance de los instrumentos de Derecho Internacional de los Refugiados

La primera de las propuestas de reforma, manteniéndonos en el marco normativo del Derecho Internacional de los Refugiados, aboga por extender el alcance material del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiado y de su Protocolo adicional de 1967, de manera que el estatuto de refugiado y la protección que éste conlleva pueda ser otorgado a personas que hayan sufrido de una grave disrupción medioambiental. Si bien la incorporación del estatuto del 'refugiado ecológico' en el articulado de los instrumentos internacionales parece una opción irrealista dada la específica racionalidad en la que el régimen fue creado, sí podría eventualmente realizarse por vía indirecta.

Esto implicaría que las *instituciones* del régimen, en particular el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), incorporasen una interpretación extensiva o evolutiva de su mandato, idea que encuentra además sostén en un precedente de esta institución, puesto que la ACNUR interpretó generosamente su mandato poco después de ser creada para permitir su continuidad más allá de los tres años de operatividad original. Además, la recomendación de ACNUR de 2008, que insta a los países de la UE a interpretar la Directiva de Protección Temporal de manera que puedan ser incluidas las víctimas de catástrofes

naturales, parece indicar la inexistencia de una oposición frontal de la institución a la idea de establecer una protección específica para estas situaciones.

No obstante, a pesar de esta posición favorable respecto de otras instituciones, la posición que el ACNUR mantiene sobre esta idea en lo que afecta a su mandato permanece hasta el momento invariablemente en contra de la extensión de su propio mandato específico. En efecto, la institución realiza hasta ahora una interpretación restrictiva del alcance material de su mandato, de manera que entiende el término 'refugiado' estrictamente según las condiciones del artículo 1(2) del Convenio de Ginebra previamente comentados³⁷. Así, en un estudio realizado sobre la base de 45 entrevistas a embajadores de Naciones Unidas y diplomáticos experimentados, Mc Namara advierte que la posición del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se opone claramente a la inclusión del cambio medioambiental como una de las 'formas de victimización' que den fundamento para otorgar la protección y asistencia de la institución³⁸. Esta posición, señala la autora, ejemplifica el carácter circular del argumento en contra de la inclusión de este 'nuevo tipo de desplazados' bajo la categoría de 'refugiados': el discurso establece y mantiene un mandato restringido de la institución, mientras el mandato restringido a su vez configura un discurso sobre los refugiados en el mismo sentido³⁹.

24

1.2. Desarrollo jurisprudencial: ¿posible vía para la aceptación de nuevos conceptos y derechos?

El Derecho Internacional de los Refugiados no cuenta con tribunales especializados para la solución de controversias provenientes de la aplicación o interpretación del Convenio de Ginebra y su Protocolo. Sin embargo, es posible que los tribunales internacionales y nacionales introduzcan interpretaciones evolutivas del término 'persecución', o incluso de 'agresión climática', de modo que se puedan integrar también las 'disrupciones medioambientales graves'.

Algunas nociones avanzadas por la doctrina merecen atención en este sentido, por tratarse de conceptos potencialmente defendibles ante tribunales de derechos humanos, como es el caso del 'derecho de asilo medioambiental'⁴⁰ (propuesto,

37. No obstante, desde el año 2009 parece dibujarse una tendencia más abierta a esta cuestión, véase *Cambio climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas*. Mesa redonda de expertos. Documento de discusión disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/medio-ambiente/>, último acceso: 28 de marzo de 2011.

38. Mc Namara, Karen Elisabeth, "Conceptualizing Discourses on Environmental Refugees at the United Nations", *Population and Environment*, Vol. 29, 2007, pp.12-24.

39. *Ibíd.*, p. 20

40. Cournil y Mazzega, Pierre, *supra* nota 13; Cournil, *supra* nota 21.

como hemos visto, por un partido de la oposición en Australia) y la noción de 'migrantes por supervivencia' (*non-refugee survival migrants*) desarrollada por Alexander Betts⁴¹. En medio del bloqueo en el que parece encontrarse actualmente el debate relativo a la aproximación del régimen del cambio climático desde la perspectiva de los derechos humanos, esta vía conceptual propone extraer la esencia común a las migraciones que en mayor o menor medida puedan ser relacionadas con el cambio climático mediante el rescate del denominador común de todas ellas como elemento desencadenante de la movilización en todos los casos: la supervivencia.

2. Propuesta de desarrollo por vía de creación normativa y conexiones entre regímenes

El segundo tipo de propuesta de reforma aboga, en primer lugar, por otorgar a los 'refugiados climáticos' una protección jurídica basada en la creación de un *nuevo acuerdo internacional*. La ventaja de esta propuesta consiste en que permite responder a la necesidad de regulación de la situación de los refugiados climáticos, incluyendo la creación de una obligación de '*non-refoulement*' para estos casos, sin por ello tener que emplear el término 'refugiado', de manera que el sentido original del régimen de derecho de los refugiados quedaría indemne. Cabe resaltar en este sentido el proyecto australiano 'A Convention for Persons Displaced by Climate Change'⁴². El punto débil de esta propuesta proviene sin duda de la dependencia y confianza que otorga a la acción estatal multilateral a nivel internacional, es decir, a la existencia de una voluntad política de los Estados de cooperar en la negociación de un nuevo 'régimen', algo que resulta hoy por hoy altamente discutible.

En segundo lugar, siguiendo en la línea de protección por desarrollo normativo, cabe indicar la propuesta consistente en utilizar en aplicar Derecho Internacional del Medio Ambiente a la migración involuntaria inducida por disrupciones medioambientales. Esta idea fue originalmente propuesta a principios de los 90, en particular tras la celebración de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, donde fueron aprobadas tres convenciones (Convenio sobre Diversidad Biológica, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convenio de Naciones Unidas para Combatir la Desertificación). Gregory Mc Cue apuntaba

41. Betts, Alexander, "Survival Migration: A new Protection Framework", *Global Governance*, Vol. 16, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, pp. 361-382.

42. Véase página web del proyecto, "A Convention for Persons Displaced by Climate Change", www.ccdpconvention.com, último acceso: 28 de marzo de 2011.

entonces que el problema de los refugiados medioambientales es indisociable de la lucha en pos de la protección internacional del medio ambiente y que, por lo tanto, *'trabajar en el medio ambiente es un modo de ayudar a los hambrientos y a los desplazados (...). Dado que las causas y efectos están interrelacionados, toda tentativa de resolver una 'crisis en el sistema' bloqueando una ruta será menos efectiva que otras'*⁴³.

Siguiendo la línea general establecida por Mc Cue, defensor de una visión global e integradora del problema de los 'refugiados medioambientales', que aboga por la aplicación del Derecho Internacional del Medio Ambiente, una reciente línea doctrinal ha concretado este argumento desarrollando su operatividad (al menos teórica) en el régimen internacional sobre el cambio climático. Angela Williams propone así como alternativa la construcción de un régimen de orientación regional que opere bajo el marco del Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. Esta propuesta queda además reforzada por la idea recientemente desarrollada de considerar que la migración es una forma de adaptación⁴⁴. La conexión normativa con el régimen del cambio climático provendría así de la obligación de las Partes a cooperar y ayudar en esa adaptación⁴⁵.

26 Además de tener la ventaja de que la cooperación regional sobre temas migratorios es más eficaz que crear un régimen de escala internacional, en tanto que las migraciones se realizan en general a países vecinos cuando llegan a ser transnacionales, esta propuesta de conexión inter-régimen permite obtener un tipo de regulación internacional del estatuto de los refugiados medioambientales y, en particular, de los 'refugiados climáticos', reduciendo la dependencia en la voluntad política de los Estados de crear un régimen jurídico específico para este tipo de situaciones. Asimismo, cuenta con un importante interés práctico, dado que la efectividad de los acuerdos mejora en tanto el diseño de éste se adapte mejor a la realidad regional. Permite, por último, preservar el interés jurídico-político de no dañar la definición tradicional de refugiados del Convenio de Ginebra de 1951.

43. Mc Cue, Gregory S., "Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration", en: *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 6, Washington D.C., 1993-1994, pp. 151-190.

44. Kolmannskog y Myrstad, *supra* nota 27; Véase también Barnett, Jon, y Webber, Michael, "Migration as Adaptation: Opportunities and Limits", en: Mc Adam, Jane (ed.), *supra* nota 5, pp. 37-57.

45. Williams, Angela, "Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law", en: *Law and Policy*, Vol. 30, N°4, Oxford, Blackwell Publishing, 2008, pp. 502-529.

En los análisis relativos al régimen internacional del cambio climático han prevalecido hasta el momento perspectivas en las que la 'dimensión individual' de los efectos, tanto del fenómeno en sí, como los derivados de las políticas de mitigación establecidas en CMNUCC y el PK⁴⁶, aparece en segundo plano⁴⁷. Hemos visto como entonces, tomando en consideración estos datos, un sector de la doctrina de Derecho Internacional ha avivado recientemente el debate relativo a la necesidad e idoneidad de desarrollar una aproximación al régimen del cambio climático desde la perspectiva de los derechos humanos. La relevancia de este nuevo enfoque se basaría en la consideración de una lógica consecencial de doble cara. Por un lado, los efectos del fenómeno pueden potencialmente afectar y hasta obstruir el objeto y fin de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos elaborados para la protección y desarrollo progresivo de determinados derechos de los individuos frente a sus Estados.

Por otro lado, el régimen normativo de cambio climático, construido con el objetivo de frenar y retardar la agravación del calentamiento global (políticas de mitigación) y paliar los efectos de éste cuando ya son inevitables (políticas de adaptación), potencialmente acarrea efectos secundarios en la realización de los derechos humanos precitados, ya que las políticas de mitigación de gases de efecto invernadero redibujan la futura repartición y uso de recursos básicos entre los Estados sin tomar en cuenta la afectación que dicha nueva repartición pueda tener en el individuo⁴⁸. Además, las

46. Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, adoptado en la Conferencia de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo del 3-14 junio de 1992, United Nations Treaty Series, Vol. 1771 p. 165; Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, United Nations Treaty Series, Vol. 2303, p. 114.

47. En general predominan estudios de tipo económicos y ecométricos. Véase por ejemplo, Barrett, Scott, *Environmental and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty Making*, Oxford, Oxford University Press, 2003. Cuando el análisis es intra-disciplinar, por ejemplo de tipo normativista, tienden a quedar acotados en el estudio del régimen, su estructura normativa e institucional o, a lo sumo, su injerencia en regímenes paralelos pero también de tipo medioambiental (protección de la biodiversidad, por ejemplo).

48. Véase, Humphreys, Stephen, (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Esta obra colectiva surgió a raíz del programa iniciado en 2008 sobre este tema en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Véase la Resolución del Human Rights Council, 7/23, *Human Rights and Climate Change*, adoptada el 28 de marzo de 2008, Doc. ONU A/HRC/10/61. Información sobre el programa actualmente en curso, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/study.htm>, último acceso: 13 de mayo de 2011. Véase también el reciente estudio sobre la cuestión comisionado por el Banco Mundial, McInerney-Lankford Siobhán, Darrow Mac y Rajamani Lavanya, *Human Rights and Climate Change: a Review of the International Legal Dimensions*, Washington D.C., Banco Mundial, Mayo 2011.

políticas de adaptación, por naturaleza más adecuadas para abordar nuevos desafíos derivados de los efectos del cambio climático como son las migraciones inducidas por el fenómeno, permanecen por el momento insuficientemente financiadas y por tanto poco desarrolladas⁴⁹.

La construcción de una *conexión normativa* mediante la aplicación del análisis de los derechos humanos al contexto del régimen del cambio climático encuentra una dificultad de primer orden. Este escollo reside, esencialmente, en cómo reconciliar dos discursos de estructura y naturaleza inherentemente diferentes, de modo que un mismo problema pueda ser regulado y gestionado de manera coherente y abarcando todas sus dimensiones integradas. Así, al discurso de la protección de los bienes jurídicos comunes globales, incluso, se opone la estructura de la narrativa de los derechos humanos, de corte fundamentalmente individualista y adversarial⁵⁰. Por ende, a los niveles global e individual propios de estas dos racionalidades se añade un tercer nivel de análisis, el nivel estatal.

Si bien tanto el análisis de los bienes comunes globales como el de los derechos humanos tienden a eludir, superar o excluir el nivel estatal, en la práctica éste permanece omnipresente ya que en él es donde se localiza la toma de decisiones por los sujetos de derecho internacional (los Estados) que determinan la construcción de los dos regímenes. Así, excluido por razones prescriptivas tanto del discurso 'global' como del discurso 'individual', el Estado permanece para ambas narrativas como un actor indispensable que los construye, los sitúa y los identifica por oposición o diferenciación.

28

49. Existe una preponderancia de la financiación a las acciones de mitigación, dado que todos los fondos están gestionados por la *Global Environmental Facility* (GEF), institución que financia el coste incremental de los proyectos (bajo condición del carácter adicional de éstos). Ese coste incremental corresponde al pago del 'beneficio global' obtenido por la implementación del proyecto. Los proyectos de adaptación generalmente considerados como proyectos que sólo aportan beneficios 'locales', por lo que el acceso a los fondos gestionados por el GEF es difícil. El único fondo que cuenta con su Consejo propio (distinto del GEF) es el Fondo de Adaptación (FA). No obstante, el FA se alimenta del 2% de los beneficios provenientes de proyectos MDL, por lo que su continuación está supeditada al desarrollo de las acciones de mitigación realizadas a través de los mecanismos flexibles o de mercado.

50. Para excelente explicación del carácter 'adversarial' de los derechos humanos y su contraste con el carácter 'comunitarista' del derecho internacional del medio ambiente, véase Humphreys, Stephen, "Competing Justice Claims, Human Rights, Climate Change and Corporate Accountability", en: Humphreys, *supra* nota 48.

V. Conclusión

En este trabajo hemos tratado de mostrar los desafíos normativos que debe afrontar el derecho internacional para incorporar el concepto de 'refugiados ambientales' a su ordenamiento. Desafíos que comienzan por la definición del concepto mismo, un concepto emergente que se impone como un imperativo de la realidad, más que por un consenso valorativo. También hemos intentado reflejar que esa realidad no está regulada por normas que puedan dar respuesta a los problemas que se plantean ante la emergencia del nuevo concepto.

En efecto, la figura o el concepto emergente de los 'refugiados medioambientales' ilustra de modo paradigmático el conflicto entre las racionalidades de dos órdenes normativos distintos: el del Derecho Internacional del Medio Ambiente y el de los Derechos Humanos. Sea por razones de ausencia normativa o por una fragmentación normativa, ninguno de estos conjuntos normativos da una respuesta adecuada al problema de los refugiados por causas medioambientales. Como hemos sostenido en el texto, esos desarrollos normativos podrán ocurrir, eventualmente, en ámbitos judiciales o legislativos nacionales o regionales y, en el caso de que se produjera un consenso sobre su necesidad, en una regulación internacional autónoma que incorpore todas las preocupaciones necesarias, individuales y comunitarias, para proteger los bienes jurídicos globales afectados por las migraciones medioambientales.

29

VI. Bibliografía

Libros, artículos e informes

“A Convention for Persons Displaced by Climate Change”, www.ccdpconvention.com, último acceso: 28 de marzo de 2011.

Barnett, Jon, y Webber, Michael, “Migration as Adaptation: Opportunities and Limits”, en: Mc Adam, Jane (ed.), *Climate change and Displacement*, Oxford, Hart Publishing, 2010, pp. 37-57.

Barrett, Scott, *Environmental and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty Making*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Bates, Diane, “Environmental Refugees? Classifying Human Migration Caused by Environmental Change”, *Population and Environment*, Vol. 23, No 5, 2002, pp. 465-477.

Betts, Alexander, “Survival Migration: A new Protection Framework“, *Global Governance*, Vol. 16, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, pp. 361-382.

- Cooper, Jessica B., "Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition", *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 6, New York, 1998, pp. 480-529.
- Cournil, Christel y Mazzega, Pierre, "Catastrophes écologiques et flux migratoires: Comment protéger les "réfugiés écologiques"?", *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, N°4, Limoges, PULIM, 2006, pp. 417-427.
- Cournil, Christel, "Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?" , *Revue du Droit Public*, N°4, 2006, pp.1035-1066.
- El Hinnawi, *Environmental refugees*, Nairobi, UNEP, 1985.
- Elie, Jérôme, "The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration", *Global Governance*, Vol.12, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, pp.345-360.
- Harvard, Brooke, "Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law", *Villanova Environmental Law Journal*, Vol. 18, Villanova, 2007, pp. 65-82.
- Humphreys, Stephen, (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, pilot version, 2008.
- International Agency Standing Committee (IASC), *Operational Guidelines for the Protection of Human Rights in Natural Disasters*, 2006.
- Keane, David, "The Environmental Causes and Consequences of Migration: a Search for the Meaning of 'Environmental Refugees'", *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 16, Washington D.C., 2004, pp. 209-223.
- Kolmannskog, Vikram y Myrstad, Finn, "Environmental Displacement in European Asylum Law", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, La Haya, Boston, Kluwer Law International, 2009, pp. 313-326.
- Marchi, Sergio, "Global Governance: Migration's Next Frontier", *Global Governance*, Vol. 16, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, pp. 323-330.
- Martin, Susan, "Climate Change, Migration and Governance", *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010, pp. 397-414.
- Masters, Suzette Brooks, "Environmentally Induced Migration: Beyond a Culture of Reaction", *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 14, Washington D.C., 2000, pp. 855-879.

- Mc Adam, Jane (ed.), *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010.
- Mc Cue, Gregory S., "Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration", *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 6, Washington D.C., 1993-1994, pp. 151-190.
- Mc Namara, Karen Elisabeth, "Conceptualizing Discourses on Environmental Refugees at the United Nations", *Population and Environment*, Vol. 29, 2007, pp.12-24.
- McInerney-Lankford Siobhán, Darrow Mac y Rajamani Lavanya, *Human Rights and Climate Change: a Review of the International Legal Dimensions*, Washington D.C., Banco Mundial, Mayo 2011.
- Myers, Norman, "Environmental Refugees", *Population and Environment*, Vol. 19, No. 2, Dordrecht, Springer, 1997, pp. 167-182.
- Ponting, Clive, *A New Green History of the World: the Environment and the Collapse of Great Civilisations*, Londres, Vintage, 2007.
- Singh Juss, Satvinger, *International Migration and Global Justice*, Aldershot, England, Ashgate Publishing Ltd., 2006.
- Tegart, W.J. McG. Sheldon, G.W. y Griffiths, D.C. (eds.), *Report prepared for the Intergovernmental Panel of Climate Change by Working group II*, Capítulo 5, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990, disponible en: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg2.shtml.
- Warner, Koko y otros, *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change in Human Migration and Displacement*, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc., CARE, Mayo de 2009.
- Williams, Angela, "Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law", *Law and Policy*, Vol. 30, N°4, Oxford, Blackwell Publishing, 2008, pp. 502-529.

Instrumentos internacionales y comunitarios, legislación nacional y decisiones

Comisión Europea, *Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*, 8 de octubre de 2008, COM(2008) 611 final.

Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Suiza el 28 de julio de 1951.

Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, adoptado en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo el 3-14 junio de 1992.

Directiva del Consejo 2001/55, *Relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*, DO L 212, de 7 de Agosto de 2001.

Directiva 2004/83/CE del Consejo, del 29 de abril de 2004, sobre *Normas mínimas relativas a las condiciones que deben reunir los nacionales de terceros países o los apátridas para poder pretender al otorgamiento de la condición de refugiado o las personas que por otras razones tiene necesidad de una protección internacional, y relativas a su estatuto*, DOUE, 30 septiembre 2004, L 304/12.

Finnish Aliens Act (301/2004, enmiendas hasta 973/2007 incluidas), Section 109(1).

Human Rights Council, 7/23, *Human Rights and Climate Change*, adoptada el 28 de marzo de 2008.

32 Parlamento Europeo, Informe sobre la propuesta para una Directiva del Consejo sobre estándares mínimos para la calificación y estatus de nacionales de terceros estados y apátridas o sobre personas que necesitan igualmente protección, COM (2001) 510-C5-0573/2001-2001/0207 (CNS), Comisión sobre los Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Internos (Rapporteur Jean Lambert).

Parlamento Europeo, *Declaración para un estatuto comunitario del refugiado ecológico*, de 6 de abril del 2004, n°9/2004 (28 firmantes, no adoptada).

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kyoto el 11 de diciembre de 1997

Swedish Aliens Act (2005, 716).

Watt-Cloutier, Sheila (with the Support of the Circumpolar Conference), *Petition to the Inter American Court of Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts or Omissions of the United States, on Behalf of All Inuit of the Arctic Regions of the United States and Canada*, 7 de diciembre de 2005.