



Una aproximación desde el Derecho Internacional a la protección de los desplazados ambientales. El riesgo de las respuestas sencillas para problemas complejos (1)

An approach from International Law to the protection of the environmentally displaced. The risk of simple answers to complex problems

SERGIO SALINAS ALCEGA

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Zaragoza
ssalinas@unizar.es
ORCID: 0000-0002-4194-6914

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.121.2021.03>

LABURPENA: Ingurumen-arrazoien ondorioz lekualdatu diren pertsonen nazioarteko babesaren ikuspegi praktikotik jorratu behar da. Hori horrela, bereziki kontuan hartu behar da ea estatuak onartuko ote dituzten aurkezten diren proposamenak, gogoan izanda estatuok, orokorrean, ez direla oso prest egon lekualdaketen arloan nazioarteko betebeharrak gehiago hartzeko. Ondorioz, gaur egun dauden aukerak aprobetxatzea sustatzen du egungo testuinguruak, eta, hala, bide horretan aurrera egiten hasteko aukera ematen du. Bestalde, ingurumenaren zioz lekualdatu diren pertsonak zein diren baieztatzea zaila denez eta, kontuan hartuta izatera hori ez duena, eta, beraz, errefuxiatuaren kategorian sartzen ez dena babes hori gabe geratzea planteatzen dituen gogoeta etikoak, beharrezkoa da nazioarteko babes-araubide bat ezartzea, non sartuta egongo baitira beren borondatek kanpoko arrazoien ondorioz etxetik urrun joan beharra duten pertsona guztiak.

HITZ GAKOAK: Ingurumen-arrazoien ondoriozko lekualdaketa. Askotariko arrazoiak. Errefuxiatua. Klima-aldaketa.

ABSTRACT: The international protection of environmentally displaced persons must be dealt with from a practical perspective, especially assessing whether

(1) Este estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación concedido por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades sobre *Desafíos de la seguridad hídrica. Consideración especial de los recursos hídricos no convencionales: desalación y reutilización de recursos hídricos* (2019-2021) (ref. PGC 2018-095924-B-100). Asimismo debe entenderse como parte de las actuaciones que el Grupo de Investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente, Grupo de referencia competitivo S2117 R, BOA 81, de 27 de marzo de 2018), desarrolla con financiación del Gobierno de Aragón en el seno del IUCA (Instituto Universitario de Ciencias Ambientales).



the States, which in general terms have shown little inclination to assume more international obligations regarding displacement, will accept the proposals that are presented. In this sense, the approach aimed at taking advantage of what is already available is consistent with the current scenario and allows us to start down that path. On the other hand, the difficulty of affirming who is environmentally displaced and the ethical considerations that suggest that whoever is not, and does not fall into the category of refugee, will be left to their own devices lead to an international protective regime that includes all those who, due to circumstances beyond their control, are forced to seek their destiny far from their homes.

KEYWORDS: Environmental displacement. Multi-causality. Refugee. Climate change.

RESUMEN: La protección internacional de los desplazados ambientales debe abordarse de una perspectiva práctica, valorando especialmente si las propuestas que se presentan serán aceptadas por los Estados, que en términos generales se han mostrado poco predispuestos a asumir más obligaciones internacionales en materia de desplazamiento. En ese sentido el planteamiento dirigido a aprovechar lo ya disponible se ajusta al escenario actual y permite comenzar a andar ese camino. Por otra parte, la dificultad de afirmar quién es desplazado ambiental y las consideraciones éticas que plantea que quien no lo sea, y no entre en la categoría de refugiado, va a quedar a su suerte conducen a un régimen protector internacional en el que se incluya a todos aquellos que, por circunstancias ajenas a su voluntad, se ven obligados a buscar su destino lejos de sus hogares.

PALABRAS CLAVE: Desplazamiento ambiental. Multicausalidad. Refugiado. Cambio climático.

Trabajo recibido el 4 de septiembre de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 24 de septiembre de 2021



Sumario: I. Introducción.—II. Factores que hacen del desplazamiento ambiental un problema complejo. 1. El factor técnico. La multicausalidad del desplazamiento ambiental. 2. El factor ético. Evitar situaciones de desprotección. 3. El factor político. La resistencia de los Estados a asumir más obligaciones en materia de desplazamiento.—III. El desplazamiento ambiental: un fenómeno sin respuesta (específica) desde el Derecho internacional. 1. El Derecho de los refugiados. 2. El Derecho internacional de los derechos humanos. 3. El Derecho internacional del clima. 4. Otros instrumentos de alcance geográfico restringido. La protección temporal.—IV. Alternativas para la creación de un marco internacional de protección de los desplazados ambientales. 1. La extensión de alguno de los regímenes existentes. 2. La creación de un marco internacional específico. 3. La tercera vía: la no imposición de obligaciones adicionales en materia de desplazamiento.—V. La dimensión institucional. La gestión en red del desplazamiento ambiental.—VI. Conclusiones.—VII. Bibliografía.

I. Introducción

Se atribuye a Henry Louis Mencken, periodista estadounidense de la primera mitad del siglo xx, la afirmación de que *todo problema humano tiene una solución fácil, clara, plausible y equivocada*. No faltará quien objete, no sin razón, que puede considerarse exagerado pensar que esa máxima se cumple en todos los casos; sin embargo, sí parece más fácil de aceptar que ese resultado es mucho más factible en el caso de problemas complejos. En estos supuestos las respuestas sencillas pueden parecer atractivas, especialmente en relación con problemas que generan inquietud o alarma social, ya que ayudan a tranquilizar las conciencias al permitir vislumbrar una salida aparentemente accesible. Pero es más que probable que detrás de esa sencillez lo que se oculta es la toma en consideración de una forma inadecuada de los factores que hacen del problema a resolver una cuestión compleja. La consecuencia es que, una vez pasado ese efecto calmante, la respuesta se demuestre carente de eficacia y no contribuya a alcanzar el propósito para el que fue planteada.

La protección de los desplazados ambientales es sin duda uno de esos problemas complejos, al que el Derecho internacional, llamado por diversas razones a desempeñar un papel central, no responde satisfactoriamente en este momento. Ello obliga a buscar una respuesta jurídico-internacional mucho más eficaz de cara al objetivo de garantizar los derechos de quienes se ven forzados a desplazarse por causas ambientales. Este propósito, que no debe perderse de vista en ningún momento, exige compatibilizar dos aspectos que en cierta forma podrían considerarse contradictorios: la búsqueda de un marco de protección interna-



cional que ofrezca la mayor seguridad jurídica posible y la necesidad de que esa protección esté disponible cuanto antes, puesto que el desplazamiento ambiental es un fenómeno ya existente y las previsiones para un futuro próximo son pesimistas en cuanto a su agravamiento.

Este estudio se centra en el análisis de las posibles vías para diseñar un marco protector de los desplazados ambientales, siempre con la premisa de su eficacia, lo que en último término dependerá de su adaptación a los factores que confieren complejidad al fenómeno objeto de estudio. Si esa adaptación es insuficiente, el marco protector que se desarrolle podrá ser atractivo desde una perspectiva de pura técnica jurídica pero difícilmente servirá como respuesta efectiva en la práctica. Esta condición previa exige por tanto que este estudio comience con la identificación de los factores que hacen del desplazamiento ambiental un problema complejo, de los que deberemos extraer las claves para la posterior conformación de la respuesta jurídica a dar al mismo.

Identificados esos factores el siguiente paso es escrutar el ordenamiento jurídico internacional en su actual configuración con el fin de alcanzar un diagnóstico de su capacidad para asumir el respeto de los derechos de los desplazados ambientales, que ya puede adelantarse como insuficiente, al menos desde la perspectiva de su condición como respuesta global. Por último, sobre la base de ese diagnóstico del *statu quo* y siempre teniendo en cuenta la necesidad de dar cumplida respuesta a los factores de complejidad, se examinarán las distintas alternativas posibles para articular un marco jurídico que garantice el respeto de los derechos de esas personas. Ese examen se desdoblará en una dimensión normativa *stricto sensu*, relativa a los instrumentos jurídicos ya existentes en el Derecho internacional o por crear, y otra institucional, referida a la estructura administrativa de naturaleza internacional en la que se articule la cooperación internacional para garantizar la protección de los desplazados ambientales.

II. Factores que hacen del desplazamiento ambiental un problema complejo

Aún a riesgo de incurrir en un cierto simplismo, el cúmulo de factores que dificultan el tratamiento jurídico del desplazamiento ambiental puede sintetizarse en tres categorías: de carácter técnico, de naturaleza ética y de tipo político. A continuación se abordará cada una de ellas, si bien debe advertirse que ese estudio por separado se hace a efectos expositivos, para intentar comprender las causas de cada uno de esos factores; pero ese análisis de manera aislada no implica que esos factores actúen en la realidad de forma independiente unos de otros, sino que, por el contrario, existe una interrelación entre ellos en cuanto a su impacto en



la posible conformación de un marco internacional de protección de quienes se ven forzados a desplazarse por causas ambientales.

1. El factor técnico. La multicausalidad del desplazamiento ambiental

La calificación de este primer factor como técnico se debe a que, en último término, trae como consecuencia la dificultad de determinar de manera precisa el fenómeno del desplazamiento ambiental, lo que resulta principalmente de la naturaleza multicausal de la decisión de desplazarse. En la mayor parte de los casos esa decisión obedece a un cúmulo de razones, entre las que pueden incluirse las afecciones ambientales junto a otras de carácter económico, social, político..., siendo muy difícil, cuando no casi imposible, ponderar el peso de cada una de ellas en dicha decisión (2).

Esa dificultad para determinar cuando nos encontramos ante un supuesto de desplazamiento que obedece, de forma exclusiva o principal, a causas ambientales, se traslada de manera inmediata al plano de la identificación de los potenciales beneficiarios del régimen protector que pueda ponerse en marcha. En efecto, en ocasiones resulta muy difícil, por no decir imposible al menos desde un punto de vista objetivo, distinguir si un desplazado lo es por causas ambientales o por otro tipo de motivos, como persecución por razones de etnia, religión, ... o simplemente por causas económicas, buscando nuevos horizontes que permitan asegurar una mayor calidad de vida, o incluso en muchas ocasiones la propia vida. Y la distinción no es ni mucho menos baladí puesto que mientras la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951 (en adelante, Convención de Ginebra) ofrece un marco específico de protección para las personas incluidas en el segundo supuesto, que reciben la calificación de refugiados(3), en el primer y en el tercer supuesto, es decir en el caso de los desplazados ambientales o los migrantes económicos, esas personas quedan en este momento fuera de cualquier marco protector específico en Derecho internacional.

(2) Hasta el punto que, como señala Grame Hugo, incluso en los pocos casos extremos en los que el desplazamiento puede achacarse a causas ambientales resulta muy complejo descartar la influencia de otros factores. HUGO, G. (2012), «Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific» en J. MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, págs. 21 y ss. Esa multicausalidad se encuentra implícita en el concepto *dinámicas de nexos*, con el que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR) describe los movimientos transfronterizos en contextos de conflicto y/o violencia y desastres y/o efectos adversos del cambio climático. UNHCR (2018), *Expuestos al daño. Protección internacional en el contexto de las dinámicas de nexos: entre conflicto o violencia y el desastre o cambio climático*, diciembre, pág. 3. Disponible en: refworld.org/es/docid/5c4987794.html (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(3) BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978.



Es esa situación de desprotección en la que quedarían quienes no pueden calificarse como refugiado o desplazado ambiental, en el caso de lograr el propósito de crear un marco protector de carácter internacional para esa categoría de personas, la que pone sobre la mesa la necesidad de una aproximación amplia a nuestro objeto de análisis, de manera que ese potencial marco protector que pudiera crearse no debería limitarse a los desplazados ambientales sino que tendría que incluir a cualquier persona forzada a abandonar su hogar, con independencia de la razón que le mueva a ello (4).

No obstante, más allá de la dificultad para distinguir el desplazamiento ambiental de situaciones cercanas pero no equivalentes, el factor técnico, con la consiguiente dificultad para determinar el ámbito de aplicación *ratione personae* del marco protector que pueda crearse, se extiende a otras cuestiones relevantes a estos efectos. Por ejemplo, a la propia categorización de quienes se ven inmersos en esa situación, lo que también tiene directa relación con la cuestión del ámbito *ratione personae* antes apuntada. Así se maneja un abanico amplio de conceptos cuya cercanía no impide que la opción por uno u otro tenga consecuencias en relación con el diseño del régimen jurídico destinado a proteger los derechos de esas personas. En ese sentido destaca el recurso al concepto de refugiado, ya utilizado en una de las primeras referencias a este tipo de desplazamiento, en un Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que se refería a *refugiados ambientales*(5). Si bien este concepto ha ido dejando paso de manera progresiva al término *refugiados climáticos*, al que se recurre principalmente en los medios de comunicación, pero cuya imprecisión jurídica quedará de manifiesto cuando se aborde el Derecho de los refugiados en cuanto a su aplicación al desplazamiento ambiental.

En cualquier caso, la necesidad de mantener el rigor jurídico en relación con la determinación de los destinatarios del futuro régimen protector que se pretende establecer en cuanto al desplazamiento ambiental conduce a desestimar esos conceptos, optando por el de desplazados ambientales. La mayor amplitud de este término permite integrar entre los beneficiarios de la protección internacional no solo a aquellos cuyo desplazamiento resulta obligado por los efectos adversos del cambio cli-

(4) Alternativa expuesta de forma explícita por Louise Arbour, Representante Especial de las Naciones Unidas para las Migraciones Internacionales, en su intervención ante el Parlamento Europeo, al proponer la inclusión de los migrantes ambientales o climáticos en una especie de cesta cuyo fin sería la protección de cualquier migrante en situación vulnerable. Vid. CHADWICK, V. (2018), *Global Compact for Migration not the answer for Climate Refugees: UN Representative*, Devex Website. Disponible en: <https://www.devex.com/news/global-cpcompact-for-migration-not-th-nswer-for-climate-refugees-un-representative-92373> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(5) Vid. EL-HINNAWI, E. (1985), *Environmental Refugees*, Nairobi, UNEP, pág. 4.



mático, sino también a quienes se ven en una situación parecida, es decir abocados a abandonar sus hogares e incluso su Estado, pero por circunstancias distintas, sean de carácter natural o con origen humano (6).

E igualmente el mencionado factor técnico se proyecta sobre la distinción entre el desplazamiento forzado y el voluntario, cuyo impacto en la delimitación del ámbito *ratione personae* del eventual marco protector a diseñar se materializa en primera instancia en considerar únicamente al primero merecedor de un régimen protector especial (7). Sin embargo, el diseño de ese futuro régimen jurídico no debe olvidar que, en la práctica, la línea de separación entre ambos tipos de desplazamiento es muy tenue y en realidad se perciben como los extremos de un *continuum*, unidos por un conjunto de situaciones intermedias difícilmente catalogables como pertenecientes a uno u otro tipo (8).

De hecho, el desplazamiento ambiental ofrece ejemplos de situaciones a medio camino entre esos dos polos, como el debido a la degradación ambiental progresiva, que solo podría considerarse como forzado cuando ese deterioro en el entorno hubiese alcanzado el punto en que la vida o la seguridad de las personas estuviese amenazada. Y a este respecto debe admitirse que parece excesivo exigir a los afectados que esperen a ese momento para reaccionar, siendo considerados desplazados voluntarios y por tanto no protegidos si esa reacción es anterior. A esto se añade que la delimitación de ese punto de inflexión es muy compleja e incluso depende de las circunstancias particulares, tanto colectivas como individuales, como los recursos institucionales o financieros, que proporcionan una capacidad de adaptación mayor o menor a ese deterioro progresivo, acentuando o atenuando la necesidad de desplazarse (9).

(6) Supuestos ambos a los que se refiere Mauricio Ferro, que incluye en el segundo los accidentes industriales, el uso inapropiado del territorio o la sobreexplotación de los recursos, como el agua, respecto de los que el cambio climático actúa como agravante. Respecto del primer supuesto el autor recuerda las situaciones de emergencia generadas por las alteraciones ambientales consecuencia de catástrofes naturales sin origen humano (terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, ...). FERRO, M. (2016), «El reconocimiento del Estatuto de Refugiado por la afectación a Derechos Fundamentales como consecuencia del Cambio Climático», *Observatorio Medioambiental*, núm. 19, págs. 71 y ss.

(7) Distinción que, de acuerdo con Carmen Egea y Javier Soledad, se apoya en un error evidente y por tanto peca de simplismo, ya que implica una visión del desplazamiento voluntario como un comportamiento libre y planificado, a diferencia del forzado que viene impuesto por circunstancias ajenas a la persona y que ponen en peligro su vida o su seguridad. EGEA JIMÉNEZ, C. y SOLEDAD SUESCÚN, J. I. (2011), «Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto», en *Cuadernos Geográficos*, Vol. 49, 2, págs. 201 y ss.

(8) Vid. KÄLIN, W. (2012), «Conceptualising Climate-Induced Displacement» en J. MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement...*, ob. cit., págs. 95 y ss.

(9) Vid. BIERMANN, F. y BOAS, I. (2010), «Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees», *Global Environmental Politics*, vol. 10, Núm. 1, February, pág. 65.



2. El factor ético. Evitar situaciones de desprotección

Las consideraciones éticas en torno a la protección de los desplazados ambientales se centran en la posibilidad de que, una vez superados los obstáculos técnicos y políticos, lo que no resulta sencillo especialmente en el segundo caso como se verá después, pudiera en realidad conformarse un segundo grupo de desplazados a los que el Derecho internacional ofreciese protección de manera específica, junto a los refugiados en el sentido de la Convención de Ginebra. Si bien eso no es algo malo en sí mismo, el problema es que a *sensu contrario* implicaría dejar desprovistos de esa protección internacional específica a quienes no entrasen en ninguna de esas dos categorías. Y ello sin que existan argumentos convincentes de naturaleza objetiva para esa discriminación en cuanto al derecho a recibir protección internacional, lo que se deduce implícitamente de la mención que el apartado 6.º de la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, incluida en la Resolución 71/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de septiembre de 2016, hace de la distinción actualmente existente entre refugiados y migrantes, señalando la existencia de marcos jurídicos separados a pesar de tener problemas y vulnerabilidades similares (10). A ello se añade que la dificultad, ya apuntada, de identificar de forma precisa a los desplazados ambientales, distinguiéndolos de otras categorías de desplazados, conferiría cierta ambigüedad a la decisión de identificar quién estaría cubierto por el nuevo marco protector.

Para eludir ese obstáculo ético se plantea, como ya se señaló, la posibilidad de una aproximación amplia, dirigida a la protección de los derechos de las personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares, sin importar el motivo que les mueve a ello. Esa aproximación se recoge de forma expresa en la propuesta de un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones, que se hace en el apartado 4.º del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* (11). Dado que los problemas técnicos y políticos a los que hay que hacer frente son los mismos en el caso de optar por esta aproximación amplia que si se siguiese un enfoque más restringido, centrado en el desplazamiento ambiental, puede considerarse que las propuestas que se hagan respecto de la segunda posibilidad serían fácilmente trasladables a la primera.

(10) Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/71/1> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(11) A/CONF.231/3, de 30 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c0eac944.pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).



3. El factor político. La resistencia de los Estados a asumir más obligaciones en materia de desplazamiento

El último de los factores que hacen de la protección de los desplazados ambientales un problema complejo, y que hemos identificado como político, se materializa en las reticencias, cuando no rechazo, de los Estados a incrementar su *corpus* de obligaciones jurídicas en materia de desplazamiento. El impacto de este factor es incluso mayor que el de los dos anteriores, puesto que sin su aceptación por los Estados cualquier régimen jurídico que pueda crearse no pasará de ser un mero ejercicio teórico que, por perfecto que pueda parecer desde una perspectiva de técnica jurídica o incluso por razones de equidad o justicia, no tendrá posibilidad de desplegar sus efectos en la práctica, garantizando de manera efectiva los derechos de los desplazados ambientales.

Esas reticencias tienen diversas manifestaciones, algunas de ellas recientes, que permiten aventurar el escenario en el que habría que someter el potencial régimen de protección de los desplazados ambientales que pudiera crearse a la aceptación de los Estados. Una de esas manifestaciones es la posición de rechazo de muchos países con ocasión de la adopción del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, pudiendo mencionar como caso relevante el de Estados Unidos, si bien ciertamente con la influencia que en ello pudiera tener la Administración Trump, al que se sumaban Austria, Australia, Hungría, Israel, Italia, Polonia o Suiza, que no participaron en la negociación. Y en ese grupo de posiciones abiertamente contrarias se integraban Brasil, que se retiraba del Pacto tras la elección de Jair Bolsonaro como Primer Ministro, o Bélgica, que renunciaba al Pacto tras firmarlo, por imposición de los nacionalistas flamencos, socios del Gobierno de coalición. A ello cabe añadir que la inexistencia de obligaciones jurídicas resultantes de ese Pacto, dada su naturaleza de *soft law*, conduce a pensar que el rechazo al mismo se justifica únicamente por el temor de que pudiera ser el punto de partida para la adopción de otros textos internacionales de los que sí deriven ese tipo de obligaciones, respecto de los cuales puede aventurarse que la oposición sería incluso más intensa.

Pero esas reticencias a la asunción de obligaciones no se limitan al ámbito general del desplazamiento sino que se manifiestan también en relación directa con el ambiental. Como en el caso de aquellos marcos regionales en los que ese desplazamiento puede incluirse en las causas que dan lugar a la obtención del estatuto de refugiado, al considerarse como un supuesto de grave perturbación del orden público⁽¹²⁾. Pues bien,

(12) Como, por ejemplo, la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, de 10 de septiembre de 1969; o la Declaración de Cartagena sobre refugiados, de 22 de noviembre de 1984.



cuando en esos marcos se han puesto en marcha iniciativas de asistencia a personas desplazadas por causas ambientales, los Estados han preferido soluciones *ad hoc*, más flexibles, quizá intentando eludir las obligaciones jurídicas que resultan de esos textos (13).

Otra muestra de esas reticencias relacionadas con el desplazamiento ambiental es la postura de diversos Estados miembros de la Unión Europea respecto de la propuesta de la Presidencia del Consejo, en el marco del procedimiento de adopción de la Directiva 2004/83 (14), de extender el alcance de la protección subsidiaria mediante la ampliación del concepto de daño grave, requisito necesario para lograr esa protección (15). Esa modificación, que hubiera permitido aplicar el instrumento de la protección subsidiaria a los desplazados ambientales, no se incluía en la propuesta final por el rechazo de Alemania, Bélgica, España o Francia, que consideraban que concedía un margen de interpretación demasiado amplio; mientras que otros Estados miembros, como Austria, Grecia, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos o Suecia, también planteaban sus reservas antes las posibles consecuencias de esa propuesta (16).

III. El desplazamiento ambiental: sin respuesta (específica) desde el Derecho internacional

Analizados los factores que hacen del desplazamiento ambiental una cuestión compleja, el siguiente paso es estudiar hasta qué punto el Dere-

(13) Como el caso del permiso para el cruce de sus fronteras concedido por Ruanda a los nacionales congoleños tras la erupción del Monte Nyiragongo en 2002, que ese Estado eludió conectar con la Convención de la Organización de la Unidad Africana. Vid. KÁLIN, W. y SCHREPFER, N. (2012), *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, Division of International Protection UNHCR (PPLA/2012/01), Ginebra, pág. 34. Disponible en: <https://www.unhcr.org/4f33f1729.pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2020).

(14) Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, *DOUE* núm. L 304, de 30 de septiembre de 2004.

(15) Se trataba en concreto de añadir un apartado d) al artículo 15 de la Directiva, conforme al cual ese daño grave podría resultar de: «[...] actos que, no siendo mencionados en las letras a) a c), sean lo bastante graves como para obligar al solicitante a abandonar su país de origen o a permanecer fuera de él, o, en el caso de un apátrida, a abandonar el país de su residencia habitual anterior o a permanecer fuera de él, cuando dichos actos confieran al solicitante el derecho a protección contra la devolución en virtud de las obligaciones internacionales de los Estados miembros». Vid. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 11356/02, de 6 de septiembre de 2002, pág. 2. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11356-2002-INIT/es/pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(16) CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 12148/02, de 20 de septiembre de 2002, pág. 11. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12148-2002-INIT/es/pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).



cho internacional responde en su actual configuración a la necesidad de protección de quienes se ven forzados a abandonar sus hogares por causas ambientales. En una valoración global, que se desarrollará más tarde, cabe señalar que la carencia de un marco específico en ese ordenamiento, aplicable al desplazamiento ambiental, conduce a la conclusión de que esa respuesta es insuficiente; lo que no obsta reconocer la existencia de instrumentos que podrían ser útiles para el objetivo propuesto (17).

Es cierto que esos instrumentos, creados con un objetivo distinto y por tanto no adaptados a las circunstancias peculiares que presenta la protección de los desplazados ambientales, constituyen una respuesta parcial y por tanto insuficiente para abordar ese objetivo desde una perspectiva global. No obstante, su estudio tiene una doble utilidad; por una parte sirve para identificar ciertas herramientas ya disponibles en el ordenamiento jurídico internacional que podrían servir para el objetivo propuesto, respondiendo a la exigencia de la mayor inmediatez posible en la respuesta a la cuestión de la protección de los derechos de los desplazados ambientales. Por otra parte, permite delimitar de manera más precisa las carencias existentes, elemento esencial para que el nuevo marco normativo supere esos límites y resulte efectivo, respondiendo así a la otra exigencia anteriormente planteada, la de la mayor seguridad jurídica posible. Con esa doble perspectiva se analizarán a continuación diversos sectores del ordenamiento jurídico internacional en los que, por su relación con el objetivo de la protección de los desplazados ambientales, se podrían encontrar instrumentos válidos para ese propósito.

1. El Derecho de los refugiados

El primer sector a analizar es el Derecho de los refugiados, único marco específico de protección de los desplazados existente en Derecho internacional, cuya aplicación al desplazamiento ambiental encuentra varios obstáculos que impiden su consideración como un ámbito en el que puede abordarse un tratamiento completo de esta cuestión. El más inmediato de esos obstáculos es la no inclusión de las afecciones ambientales entre las causas de persecución, enumeradas en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra, que habilitan a obtener el estatuto de refugiado. A este respecto debe recordarse que ese obstáculo no existe en los marcos regionales de protección de los refugiados; sin embargo, como ya se

(17) En esa línea Avidan Kent y Simon Behrman describen la situación del Derecho internacional en este caso como de carencia de regulación específica y efectiva, más que de vacío en sentido absoluto. KENT, A. y BEHRMAN, S. (2018), *Facilitating the Resettlement and Rights of Climate Refugees. An Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Londres, Routledge, págs. 6 y ss.



señaló anteriormente, el factor político ha impedido hasta el momento servirse de esos mecanismos regionales para garantizar los derechos de los desplazados ambientales.

Este primer obstáculo limita la aplicación del Derecho de los refugiados a aquellos supuestos de desplazamiento ambiental en los que, debido a la naturaleza multicausal de ese fenómeno, las afecciones ambientales concurren con otras causas que sí tienen reflejo en el citado artículo 1.A.2. Por ejemplo, si en caso de desastre ambiental el Estado de origen de los desplazados les negase asistencia por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas o, con mayor razón, si el Estado de origen fuese el causante de esa afección ambiental como consecuencia de la puesta en marcha de políticas discriminatorias por cualquiera de las causas mencionadas.

A ese obstáculo se añaden otros que afectan a la utilidad del Derecho de los refugiados para la protección de los desplazados ambientales, como la exigencia que el citado artículo 1.A.2 contiene de que el refugiado se encuentre fuera del país de su nacionalidad, lo que excluye su aplicación a los desplazados internos, cuyo impacto cuantitativo en el desplazamiento ambiental es mayor que el de carácter transfronterizo. En este punto debe señalarse que son varios los argumentos a favor de la aplicación de un régimen internacional de protección a los desplazados internos, desde los de carácter ético, en el sentido ya analizado anteriormente en relación con la inexistencia de argumentos convincentes para un tratamiento diferenciado, hasta los que resultan de la posibilidad de que ese desplazamiento interno se transforme en internacional.

En todo caso, la extensión del régimen internacional a los desplazados internos no significa que la protección fuese equivalente a la dispensada a los de carácter transfronterizo. El papel de la soberanía del Estado de origen conduce a que ese régimen internacional debería centrarse, en el caso de los desplazados internos, en la cooperación con ese Estado para una gestión adecuada de ese desplazamiento.

Un tercer obstáculo a la aplicación del Derecho de los refugiados al desplazamiento ambiental es la exigencia, también incluida en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra, de que exista un temor fundado de persecución de esas personas por parte de su Estado de nacionalidad. Esa condición es difícil de satisfacer en el desplazamiento ambiental, puesto que en la mayoría de los casos el Estado de origen no es el responsable del deterioro ambiental que fuerza a las personas a abandonar sus hogares, especialmente en relación con los impactos del cambio climático; siendo precisamente los Estados que menos han contribuido a ese fenómeno los más afectados. Es decir que, por más que se hayan planteado aproximaciones más amplias al concepto de persecución, incluyendo la llevada a cabo por otro Estado o incluso por la comunidad



internacional en su conjunto (18), la dificultad de establecer una relación de causalidad entre el comportamiento del Estado de origen de los desplazados y las afecciones ambientales que fuerzan a estos a abandonar sus hogares, impide aplicar el Derecho de los refugiados a ese supuesto. La dificultad de cumplir con la exigencia de persecución en el desplazamiento ambiental se incrementa si se tiene en cuenta que, del citado artículo 1.A.2, puede deducirse el carácter personal e individualizado que debe tener dicha persecución y la intención del perseguidor de causar un daño a la persona a quien persigue; elementos que difícilmente podrán concurrir en el caso del desplazamiento ambiental y muy especialmente en el debido a catástrofes naturales (19).

A la vista de lo señalado hasta ahora el Derecho de los refugiados puede servir para proteger a los desplazados ambientales en aquellos casos en los que también concurren circunstancias específicas que habilitan para recibir ese estatuto. Pero no puede contemplarse, por sí solo, como marco normativo adecuado para acoger esa protección de manera genérica. Esa es la razón de que, como ya se apuntó anteriormente, la calificación de *refugiados ambientales*, o *climáticos* para quienes se ven forzados a abandonar sus hogares como consecuencia de la afección de su medio ambiente resulte imprecisa desde una perspectiva estrictamente jurídica, y sea por tanto inadecuada (20).

Ello no obsta que, más allá del uso de estas expresiones en los medios de comunicación, exista un sector doctrinal favorable a este término al considerar que su carga simbólica puede servir para vencer las reticencias de los Estados a asumir obligaciones internacionales al respecto de los desplazados ambientales (21). Sin embargo, es muy dudoso que el

(18) La segunda modalidad de aproximación es la propuesta por ejemplo por François Gemenne, para quien el cambio climático es una forma de persecución de los ciudadanos de los países menos desarrollados por los Estados más desarrollados. GEMENNE, F. (2015), «Una buena razón para hablar de los “refugiados climáticos”», *Migraciones Forzadas*, núm. 49, pág. 70.

(19) *Vid.* COURNIL, C. (2006), «Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)», en *Revue du Droit Public*, núm. 4, págs. 1042 y ss. Así como, respecto a la intencionalidad del daño, COVENTRY, T. (2017), «Complementary protection. The role of courts in expanding protection to “environmental refugees” in domestic asylum» en K. ROSENOW-WILLIAMS y F. GEMENNE (ed.), *Organizational Perspectives on Environmental Migration*, Londres, Earthscan, pág. 77.

(20) Así se refleja en el Glosario de la Organización Internacional para las Migraciones, en el que se afirma que el término *climate/environmental refugee* no es propio del Derecho internacional. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2019), *International Migration Law. Glossary on Migration*, pág. 30. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(21) En esa línea Frank Biermann e Ingrid Boas advierten que la connotación moral que en muchas culturas y religiones se concede al concepto de refugiado puede servir para reforzar la legitimidad de la causa de la protección de los desplazados ambientales, transformados en refugiados, y por tanto la convicción de la urgencia de encontrar una solución. BIERMANN, F. y BOAS, I. (2010), «Preparing for a Warmer World...», *ob. cit.*, págs. 66 y ss.



uso de una u otra denominación baste para eliminar esas reticencias de los Estados, por lo que la opción por un término jurídicamente impreciso no haría sino introducir confusión respecto a la descripción del fenómeno desde su vertiente puramente jurídica.

2. El Derecho internacional de los derechos humanos

Otro sector del ordenamiento jurídico internacional relevante desde la perspectiva de la protección de los desplazados ambientales es el Derecho internacional de los derechos humanos, que de entrada presenta la ventaja, respecto del Derecho de los refugiados, de no imponer condiciones estrictas para beneficiarse de su régimen protector, bastando que la persona se halle bajo la jurisdicción de un Estado parte del tratado correspondiente(22). Sin embargo, la conclusión final respecto a su condición de marco para albergar *in toto* la protección de los desplazados ambientales es la misma que en el caso anterior: la insuficiencia. En el supuesto del Derecho internacional de los derechos humanos esa conclusión resulta de ciertos límites que al respecto presenta este sector del ordenamiento internacional. En esa línea puede mencionarse que la carencia de textos específicamente destinados al desplazamiento ambiental exige acudir a tratados diseñados para responder a situaciones distintas, que por tanto no se adaptan plenamente a las necesidades de los desplazados ambientales, o a textos de *soft law*, de los que no resultan obligaciones jurídicas de forma inmediata para los Estados Parte. Aunque sobre las aportaciones de estos últimos textos volveremos más tarde, podemos adelantar ahora que cumplen un papel que no debe desdeñarse, por ejemplo, facilitando la identificación y concreción de aquellos derechos cuya garantía es esencial para los desplazados ambientales.

Uno de esos textos, que puede servir como ejemplo, son los *Guiding Principles on Internal Displacement*, cuya relevancia no obsta que presente las dos carencias apuntadas en el párrafo anterior(23). Por una parte, es un texto de *soft law* y, por otra parte, aunque se centra en el desplazamiento ambiental no lo hace desde una perspectiva global, sino que se focaliza de forma exclusiva en el de carácter interno, por lo que no incluye derechos relevantes en caso de los desplazados ambienta-

(22) Por ello Roger Zetter confiere a este sector un potencial de progreso superior al Derecho de los refugiados respecto del objetivo de proteger a quienes se desplazan por causas ambientales. ZETTER, R. (2009), «The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people» en F. LACZKO and C. AGHAZAR (eds.), *Migration, Environment and Climate Change – Assessing the evidence*, Ginebra, International Organization for Migrations, pág. 406.

(23) Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/publications/ocha-guiding-principles-on-internal-displacement> (recuperado el 3 de septiembre de 2020).



les de carácter transfronterizo, especialmente el derecho a ser admitido en otro Estado y a no ser devuelto en caso de que corra riesgo su vida, el conocido como Principio de no devolución (*non refoulement*). No obstante, a este respecto debe reconocerse que la situación de ambos derechos en el ordenamiento internacional es muy distinta, y frente al silencio en lo que se refiere al primero, debido al papel que juega la soberanía de cada Estado en cuanto a la regulación de la entrada y permanencia en su territorio, el segundo sí encuentra reflejo expreso en diversos textos(24), apuntándose incluso más allá de ello como posible norma consuetudinaria(25). Esa consideración, que desde una perspectiva genérica contaría con el elemento favorable de la inclusión del Principio de no devolución en los textos antes citados, que podrían considerarse como manifestaciones de una *opinio iuris* consolidada, encuentra sin embargo ciertos obstáculos en cuanto a su extensión al caso del desplazamiento ambiental(26), en el que como ya se ha dicho se perciben fuertes reticencias de los Estados a asumir obligaciones jurídicas, a lo que como se verá más tarde se suman los pronunciamientos que respecto del Principio de no devolución han realizado los tribunales regionales de derechos humanos. Lo que no obsta que, como ya se señaló, exista jurisprudencia reciente a nivel nacional, que considere las afecciones ambientales entre las causas que pueden conducir en último término a la aplicación de dicho Principio en relación con el artículo 3 de la Convención europea de derechos humanos.

Esas dificultades se presentan también en cuanto a la catalogación del Principio de no devolución como norma imperativa, que en este caso podría apoyarse en la postura favorable planteada al respecto por los mencionados tribunales regionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos(27), pero también de otros órganos internacionales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En todo caso, esas consi-

(24) Como, por ejemplo, la Convención de Ginebra (art. 33), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984 (art. 3), o, en el plano europeo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 78.1) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 19.2).

(25) Vid. ACNUR (1994), *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> (recuperado el 3 de septiembre de 2020).

(26) Vid. ANASTASIOU, T. (2018), «Public international law's applicability to migration as adaptation. Fit for purpose?» en S. BEHRMAN and A. KENT (ed.), «*Climate Refugees*». *Beyond the Legal Impasse?*, Nueva York, Earthscan, pág. 183.

(27) Respecto a la jurisprudencia de los Tribunales europeos, de Luxemburgo y Estrasburgo, en relación con el Principio del *non refoulement* vid. SOLER GARCÍA, C. (2019), *Los límites a la expulsión de extranjeros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Cizur Menor, Aranzadi.



deraciones se refieren al Principio enfocado desde una perspectiva global; sin embargo, la ausencia de pronunciamientos al respecto de su aplicación al desplazamiento ambiental de manera específica hace más difícil afirmar en este caso su naturaleza de norma de *ius cogens*(28).

Precisamente la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos en relación con ese Principio viene a suponer, como ya se adelantó anteriormente, otro límite del Derecho internacional de los derechos humanos de cara a la protección de los desplazados ambientales. Nos referimos en concreto a la aproximación restrictiva de esos órganos judiciales internacionales, tanto en lo que se refiere a las posibles excepciones a la exigencia de que el demandante se halle bajo la jurisdicción de un Estado Parte del mecanismo convencional en el que se integra ese tribunal(29), como respecto de su posible aplicación en casos en los que el riesgo que supondría la devolución de esa persona no es consecuencia del comportamiento de su Estado de origen(30). Así, aunque el Principio de no devolución todavía no se ha planteado en ningún supuesto relacionado con el desplazamiento ambiental, los dos planos de la actitud restrictiva de esos tribunales tendrían un impacto significativo al respecto. El primero de esos planos viene a excluir del posible ámbito de aplicación material del Principio a aquellos desplazados que se encuentran en Estados que no son parte de ninguno de los grandes sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Por su parte, el segundo plano implica una restricción que se proyecta sobre un factor presente en el caso de los desplazados ambientales, cuya situación en muchas ocasiones no es responsabilidad directa de la actitud de su Estado de origen. Ese es el caso del desplazamiento debido a los impactos del cambio climático, que tiene lugar principalmente en los Estados menos desarrollados, que son precisamente los que menos han contribuido a la existencia y desarrollo del fenómeno del calentamiento global.

Esa misma aproximación restrictiva, proyectada ahora sí de forma específica a supuestos de desplazamiento ambiental, se observa también por parte de los tribunales nacionales, pudiendo citar el papel de los tri-

(28) Vid. ALLAIN, J. (2002), «The *ius cogens* Nature of non-refoulement», en *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, núm. 4, págs. 538 y ss.

(29) Por ejemplo el Tribunal de Estrasburgo, en su sentencia de 7 de julio 2011, en el asunto *Al-Skeini y otros c. Reino Unido* (*Application* núm. 55721/07), par. 132 y ss., se refiere a esas excepciones afirmando la posibilidad de ejercicio de la jurisdicción extraterritorial por un Estado Parte si existe consentimiento, invitación o aquiescencia del Estado cuya soberanía se proyecta sobre ese territorio.

(30) En los que, por continuar con el ejemplo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Juez de Estrasburgo ha concluido que la devolución de esa persona solo podía detenerse en circunstancias muy excepcionales y sobre la base de consideraciones humanitarias. Vid. sentencia de 2 de mayo de 1997, en el asunto *D v. The United Kingdom* (*Application* núm. 30240/96), par. 49 y 54.



bunales neozelandeses en el asunto *Teitiota*, señalando a modo de ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de ese Estado de 20 de julio de 2015(31). Sin embargo, recientemente comienzan a ponerse de manifiesto posturas jurisprudenciales a nivel nacional que parecen alejarse de esas posiciones restrictivas, abriendo la puerta a la toma en consideración del deterioro ambiental en el Estado de origen como causa para la aplicación del Principio de no devolución. A este respecto puede citarse la posición de los tribunales alemanes, una de cuyas manifestaciones más recientes es la sentencia de 17 de diciembre de 2020, del Tribunal Supremo Administrativo de Baden-Württemberg, en la que se prohibía la deportación de un nacional afgano debido al deterioro de las condiciones humanitarias, incluyendo las ambientales, en ese Estado como consecuencia de la pandemia de la Covid-19. De esa forma los Jueces alemanes estiman que el factor ambiental no es determinante por sí solo pero sí constituye un apoyo para prohibir la deportación sobre la base del artículo 3 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950(32).

3. El Derecho internacional del clima

El tercer sector concernido por el desplazamiento ambiental al que se prestará atención en este estudio es el régimen puesto en marcha por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992 (en adelante, CMNUCC). A la relación causa-efecto entre cambio climático y desplazamiento humano, se añaden otros argumentos que, al menos en una primera aproximación, parecen configurar a ese régimen como marco adecuado en el que integrar la protección de los desplazados ambientales, en este caso climáticos. Entre esos argumentos pueden mencionarse la aproximación colectiva que se hace desde ese sector del ordenamiento internacional, frente a la de carácter individualizado propia del Derecho de los refugiados y del Derecho inter-

(31) *Vid. Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, [2015] NZSC 107, par. 12. Disponible en: https://www.refworld.org/cases,NZL_SC,55c8675d4.html (recuperado el 3 de septiembre de 2021)-. Actitud restrictiva mantenida en este asunto también por el Comité de Derechos Humanos. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016*, 7 de enero de 2020, par. 9.13. Disponible en: <https://www.refworld.org/cases,HR-C,5e26f7134.html> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(32) *Vid. SCHLOSS, C., Climate migrants – How German courts take the environment into account when considering non refoulement*, *Völkerrechtsblog*. International Law & International Legal Thought, 3 de marzo de 2021. Disponible en: <https://voelkerrechtsblog.org/climate-migrants/> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).



nacional de los derechos humanos(33), y la existencia en su seno de mecanismos financieros, en especial los destinados al esfuerzo de adaptación a los impactos ya inevitables del calentamiento global, que podrían contribuir a sufragar medidas con ese objetivo.

Pero, de nuevo, la conclusión respecto a la condición de este sector como respuesta de carácter global a la protección de los desplazados ambientales es la misma que se alcanzó para los dos sectores anteriores, es decir negativa, puesto que un análisis más profundo lleva a pensar que no parece que el régimen climático sea el marco idóneo para albergar de manera completa la cuestión de la protección de los desplazados ambientales.

En esta ocasión, esa conclusión resulta de la propia elección del término desplazados ambientales en lugar del de desplazados climáticos, que parece llevar a considerar que los supuestos de desplazamiento causados por el deterioro del medio ambiente no resultante del calentamiento global no entrarían en el marco de protección que se alojase en el régimen climático. Pero incluso aunque se hubiese optado por esa definición más restrictiva, este sector seguiría planteando dificultades para configurarse como el adecuado para articular la protección de los, en este caso, desplazados climáticos. Ello se debe principalmente a que el objetivo prioritario de la cooperación internacional en el marco del régimen de la CMNUCC es el de la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Es decir, que aunque el esfuerzo de adaptación a los impactos del cambio climático, en el que se integraría la cuestión del desplazamiento forzado por el calentamiento global, ha ido ganando terreno, la premisa principal continúa siendo el esfuerzo de mitigación. Así, pese a las referencias al desplazamiento que se han ido incluyendo en los textos de ese régimen climático, especialmente a partir de la 16ª Conferencia de las Partes, celebrada en Cancún en 2010(34), no puede decirse que esta cuestión constituya uno de los ámbitos de acción en el marco de ese régimen. De hecho, el desplazamiento está ausente en los grandes textos del régimen climático, especialmente el Acuerdo de París(35). De ello puede

(33) Esa ventaja, a la que se añade la flexibilidad del régimen climático, que resulta de la naturaleza de convención marco de su texto principal, conducen a Avidan Kent y Simon Behrman, a plantear este régimen climático como el paraguas bajo el que cobijar la gestión de los desplazados ambientales o climáticos. KENT, A. y BEHRMAN, S. (2018), *Facilitating the Resettlement...*, ob. cit., págs. 72 y ss.

(34) Decisión 1/CP.16. *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, par. 14.f). FCCC/CP/2010/7/Add.1 de 15 de marzo de 2011, pág. 5.

(35) La única mención se hace en su Preámbulo, al incluir a los migrantes entre los grupos vulnerables cuyos derechos deberían respetar, promover y tener en cuenta las Partes en sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos.



deducirse la falta de voluntad de las Partes para integrar en el régimen de la CMNUCC la protección de los desplazados climáticos, imponiendo obligaciones jurídicas a los Estados Parte en este ámbito (36).

4. Otros instrumentos de alcance geográfico restringido. La protección temporal

Más allá de los sectores citados también pueden encontrarse instrumentos de alcance territorial más restringido que pueden ser útiles para la protección de los desplazados ambientales, como el de la protección temporal, consagrado tanto a nivel nacional como regional. El propósito de esta figura es precisamente ofrecer protección a aquellos desplazados que no entran en la categoría de refugiados en el sentido de la Convención de Ginebra, lo que en principio haría pensar en su idoneidad para la protección de los desplazados ambientales, que como se ha señalado se encuentran entre los supuestos de desplazamiento a los que no se aplica el Derecho de los refugiados.

El reflejo en el plano nacional de la protección temporal presenta la ventaja de que el Estado en cuyo ordenamiento se incluye dispone de un mayor margen de maniobra, lo que en principio debiera facilitar la posibilidad de servirse de esta herramienta; sin embargo, en la práctica, la predisposición que los Estados pudieran tener a utilizar la protección temporal resulta mermada por la disponibilidad de otras vías de acción alternativas, como las iniciativas de carácter humanitario, que conceden a esos Estados un margen de flexibilidad más amplio (37). Y esa flexibilidad, que puede resultar atractiva para los Estados, no lo es tanto desde la perspectiva de la protección de los desplazados, en nuestro caso de los desplazados ambientales, puesto que confiere a la utilización de este instrumento una naturaleza discrecional, dejando un margen de acción al subjetivismo y reduciendo la seguridad jurídica de los solicitantes de este tipo de protección, cuya asignación no depende ya tanto de un conjunto de criterios tasados sino de la posición que al respecto adopte el órgano competente del Estado que debe conceder dicha protección.

(36) Dibujando un escenario en el que, tal como lo describe Christel Cournil, el Derecho de los refugiados y el Derecho ambiental siguen caminos paralelos sin cruzarse. COURNIL, C. (2006), «Les réfugiés écologiques...», *ob. cit.*, págs. 1041 y ss.

(37) Hasta el punto que, tal como advierte Christal Cournil, la utilidad de estas herramientas de protección temporal se convierte en la práctica en ilusoria dado que incluso los Estados que las incluyen en sus ordenamientos internos, contemplando su aplicación a quienes se desplazan como consecuencia de una catástrofe ecológica, optan por acudir a la vía de la autorización administrativa de carácter provisional para permitir la estancia de esos desplazados en su territorio. COURNIL, C. (2006), «Les réfugiés écologiques...», *ob. cit.*, págs. 1050 y ss.



No obstante, existen diversos Estados cuyo ordenamiento interno contempla de forma expresa el instrumento de la protección temporal como aplicable a los desplazados ambientales. En ese sentido merece destacarse el caso de Finlandia, que prevé la concesión de permiso de residencia a un extranjero que no puede solicitar asilo o protección subsidiaria pero tampoco puede volver a su país por diversas razones, entre las que se incluyen las catástrofes ambientales (38). De hecho, Finlandia planteó la inclusión del desplazamiento ambiental en la Directiva de Protección Temporal, lo que no tuvo éxito por la oposición de otros Estados miembros de la Unión Europea (39). También en el marco de la Unión Europea puede señalarse el caso de Suecia, que incluye la imposibilidad de volver al país de origen debido a desastres ambientales entre los supuestos que habilitan a disfrutar de protección internacional conforme a su ordenamiento interno (40). Fuera de la Unión Europea puede mencionarse el ejemplo de los Estados Unidos de América, cuyo ordenamiento contempla la concesión de protección temporal a extranjeros en caso de disrupción sustancial, de carácter temporal, de las condiciones de vida en su país como consecuencia de desastres naturales (terremoto, inundación, sequía, epidemia, ...) (41). Debe advertirse, no obstante, que la posible utilidad que pudiera resultar de la inclusión de la protección temporal en los ordenamientos de esos Estados de cara a la protección de los desplazados ambientales se ve matizada por la exigencia de que esos extranjeros que pretenden beneficiarse de ese estatus sean residentes en el Estado de acogida en el momento del desastre.

Por lo que respecta a la consagración del instrumento de la protección temporal a nivel regional merece destacarse el caso del Derecho de la Unión Europea, que en el artículo 2 de la Directiva 2001/55/CE define este instrumento de forma amplia (42), lo que podría abrir la puerta a su

(38) *Aliens Act (301/2004, amendments up to 1152/2010 included)*, Chapter 6, section 88a (1) y Section 109 (1). Disponible en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(39) Finlandia planteaba, en el debate de la propuesta de esta Directiva, que la definición de personas desplazadas recogida en el artículo 2.c) incluyese a quienes hubieran debido huir a causa de catástrofes naturales, a lo que se oponían Bélgica y España recordando que ningún instrumento internacional en material de refugiados alude a tales situaciones. *Vid.* CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 6128/01, de 16 de febrero de 2001, pág. 4 Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6128-2001-INIT/es/pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(40) *Aliens Act (2005: 716)*, 29 September 2005 Chapter 4 section 2 (3). Disponible en: https://www.government.se/49cf71/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(41) Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/358/text> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(42) 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 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, *DOUE* núm. L 212, de 7 de agosto de 2001.



aplicación a los desplazados ambientales(43). El apartado a) de ese artículo se refiere a la afluencia masiva, o inminencia de la misma, de *personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen*. Por su parte, el apartado c).ii) incluye entre las personas desplazadas, a las que es aplicable este instrumento, *las que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos*. Además, la inclusión de la mención *en particular* a la enumeración de los beneficiarios de este instrumento implica que la misma se configura como abierta.

Pero, como en los casos anteriores, este instrumento también presenta límites para su aplicación a los desplazados ambientales. A su carácter temporal, previsto en el artículo 4 de la Directiva 2001/55, que choca con los casos de desplazamiento de carácter permanente, se añade que la exigencia de afluencia masiva dejaría fuera los desplazamientos debidos a una degradación ambiental progresiva, que previsiblemente se hacen escalonadamente, en base a la capacidad de cada persona para resistir la presión creciente que resulta de dicha degradación. A ello ha de sumarse el límite que desde la perspectiva de la seguridad jurídica plantea el carácter discrecional de la concesión y finalización de la protección temporal. En efecto, tal como resulta de los artículos 5 y 6 de la Directiva corresponde al Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea, decidir cuando existe esa afluencia masiva; a lo que se une la flexibilidad con la que en el artículo 2.d) se define esa situación, entendida como referida a un *número importante* de desplazados procedentes de un país o zona determinados. El amplísimo margen de maniobra del que gozan esas Instituciones para definir esa situación en cada caso, y por tanto aplicar el instrumento de la protección temporal, sin tener que someterse a criterios objetivos, no garantiza que se vayan a tratar de manera semejante situaciones aparentemente iguales(44).

(43) La propia Comisión Europea reconoce que, aunque la Directiva se diseñó pensando especialmente en personas que han abandonado áreas de conflicto armado o violencia endémica, puede ser aplicable como respuesta a la situación de quienes se desplazan debido a desastres repentinos, como inundaciones, permaneciendo abierta la posibilidad de retorno a sus lugares de origen a corto o medio plazo. *Commission Staff Working Document on climate change, environment degradation and migration, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on An EU Strategy on adaptation to climate change*, SWD (2013) 138 final, Bruselas, 14 de abril de 2013, págs. 19 y ss.

(44) Sobre los límites que esa discrecionalidad, y su aplicación en la práctica sobre una base *ad hoc*, suponen de cara a la utilidad de este instrumento para la protección de los desplazados ambientales *vid.* WILLIAMS, A. (2008), «Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law», en *Law and Policy*, Vol. 30, Núm. 4, October, pág. 514.



IV. Alternativas para la creación de un marco internacional de protección de los desplazados ambientales

El escenario dibujado en el apartado anterior clarifica la situación actual del Derecho internacional en lo que respecta a la protección de los desplazados ambientales. Así, si bien existen instrumentos reguladores que pueden ser útiles, este ordenamiento no ofrece una respuesta de carácter global al problema que se plantea, lo que pone sobre la mesa la necesidad de articular un mecanismo protector. Las distintas alternativas que se proponen, especialmente a nivel doctrinal, para alcanzar ese propósito pueden agruparse, de forma sintética, en dos grandes categorías consistentes en servirse de lo ya existente, optando por alguno de los sectores del ordenamiento jurídico internacional e introduciendo las modificaciones necesarias para ampliarlo dando cabida a la protección de los desplazados ambientales, o crear un marco protector *ex novo* y adaptado de manera específica a las peculiaridades y necesidades del desplazamiento ambiental.

Conforme a lo que se apuntó al principio, el test al que debe someterse cada una de esas alternativas, con el objeto de valorar su potencial eficacia, es el de su adaptación a los factores que hacen del desplazamiento ambiental un problema complejo. Cuanto mejor responda cada una de esas alternativas a los factores técnico, ético y político antes descritos mayor será su capacidad de garantizar el logro del objetivo propuesto. Y, aunque ese análisis se hará a continuación, con carácter general puede apuntarse que el resultado de ese test no es del todo satisfactorio en ninguna de ambas alternativas, especialmente como veremos más adelante por lo que respecta al factor político, al que no parecen adaptarse ni la opción por la modificación de los marcos ya existentes ni la creación de un nuevo régimen protector *ad hoc*.

Ese límite de ambas alternativas abre una puerta para la presentación de una tercera vía que, con la vista puesta en su adaptación a los factores ya estudiados y muy especialmente al de las reticencias de los Estados a asumir nuevas obligaciones internacionales en materia de desplazamiento, se basa no tanto en la identificación de un marco específico de protección de los desplazados ambientales, sea ya existente y modificado o de nueva creación, sino en el aprovechamiento de los instrumentos disponibles en el ordenamiento jurídico internacional. Esa tercera vía permitiría responder con carácter inmediato a la necesidad de protección de quienes se ven forzados a abandonar sus hogares por causas ambientales y, al mismo tiempo, construir consensos y sentar las bases para la posterior conformación de un régimen específico que ofrezca mayor claridad y certeza, superando los obstáculos existentes en relación con los factores de complejidad apuntados, en particular el de carácter polí-



tico(45).No obstante, antes de entrar en el análisis de esas alternativas, debe recordarse que los factores técnico y ético antes apuntados aconsejan optar por una aproximación amplia, según la cual el futuro marco protector debe proteger a cualquier persona forzada a abandonar su hogar, con independencia de la razón que le mueva a ello. En ese sentido, el análisis que se va a realizar a continuación sobre la idoneidad de las distintas vías para la creación de ese marco protector de los desplazados ambientales es extrapolable a esa aproximación amplia.

1. La extensión de alguno de los regímenes existentes

La solución más inmediata, al menos en principio, es la que consiste en servirse de los instrumentos disponibles en alguno de los sectores del ordenamiento jurídico internacional cercanos al fenómeno del desplazamiento ambiental, extendiéndolos hasta incluir la protección de quienes se ven abocados al mismo, mediante la eliminación de los obstáculos que en este momento presentan a ese respecto. Es decir que se trata de adaptar esos marcos normativos para su aplicación a un objetivo para el que no fueron creados y al que por tanto no están dirigidos los instrumentos disponibles en ellos. Esta circunstancia exige que se valore el umbral de elasticidad de cada uno de esos sectores del Derecho internacional, para decidir si, tanto desde el punto de vista de la técnica-jurídica como desde el político, esa extensión es posible e incluso conveniente(46).

Dos son los sectores del Derecho internacional que por su especial conexión con el problema del desplazamiento ambiental se presentan como marcos preferentes para ese proceso de extensión: el Derecho de los refugiados y el régimen climático internacional. De manera más precisa, se trataría de introducir las modificaciones oportunas sea en la Convención de Ginebra sea en la CMNUCC para eliminar los obstáculos, ya apuntados anteriormente, que desaconsejan en este momento albergar en cualquiera de esos sectores la protección de los desplazados ambientales.

(45) A esta tercera vía responde la propuesta de Jolanda Van Der Vliet de aproximarse al desplazamiento ambiental desde distintos sectores, entre los que incluye el de los derechos humanos, el ambiental o el securitario, pero no como alternativas sino como facetas distintas de un mismo problema. VAN DER VLIET, J. (2018), «“Climate Refugee”. A legal mapping exercise» en S. BEHRMAN and A. KENT, «*Climate Refugees*»..., *ob. cit.*, pág. 18. De manera más expresa Roger Zetter afirma que el uso de marcos legales existentes es una vía prometedor para la protección de los desplazados ambientales, frente a las escasas, por no decir nulas, posibilidades de crear un marco nuevo. ZETTER, R. (2009), «The role of legal and normative frameworks...», *ob. cit.*, pág. 405.

(46) *Vid.* BETTS, A. (2010), «Survival Migration: A New Protection Framework», *Global Governance*, Jul.-Sep., 16, 3, págs. 363 y ss.



Antes de entrar en el análisis de la eventual modificación cada uno de esos textos para el objetivo propuesto debe advertirse que, en realidad, los obstáculos técnicos no representan el problema principal, más allá de la dificultad de determinar cuando un desplazamiento puede calificarse como debido a causas ambientales y cuando a otros motivos, lo que no resulta sencillo en muchas ocasiones dada la naturaleza multicausal de la decisión de desplazarse. El verdadero problema se plantea respecto del factor ético y, muy especialmente y como ya se ha dicho, del político.

Ese distinto grado de dificultad de los diferentes tipos de obstáculos puede verse en el caso de la eventual modificación de la Convención de Ginebra, en relación con la cual problemas técnicos como la ausencia de las afecciones ambientales en el listado de causas de persecución que permiten acceder a la condición de refugiado no parecen constituir *per se* obstáculos insalvables, bastando con una *simple* modificación del artículo 1.A.2 de ese texto. Ello no obsta reconocer que, como ya se ha apuntado, otros obstáculos técnicos presentan mayores dificultades para su superación. Así ocurre con la exigencia de persecución, que difícilmente puede considerarse que exista en el caso del desplazamiento ambiental, especialmente por parte del Estado de origen de los desplazados, tal y como exige la Convención de Ginebra. No obstante, incluso reconociendo esa dificultad, el obstáculo que en este punto se plantea podría superarse mediante una interpretación amplia o flexible de esa exigencia de persecución que, por ejemplo, admitiese que la misma sea realizada no por el Estado de origen de los desplazados sino por algunos Estados o incluso por la comunidad internacional en su conjunto.

La posibilidad de superar esos problemas técnicos, con mayor o menor dificultad dependiendo de cada uno de ellos, conduce a concluir que el verdadero obstáculo para la inclusión de los desplazados ambientales en el ámbito *ratione personae* de la Convención de Ginebra es de naturaleza política, en concreto las reticencias de los Estados a incrementar su carga obligacional en materia de desplazamiento. Ese escenario, sobre cuyas manifestaciones ya se incidió al examinar el factor político, plantea el riesgo de que ese proceso de modificación de la Convención de Ginebra dé un resultado opuesto al pretendido: que en lugar de su extensión a los desplazados ambientales se aproveche por ciertos Estados para reducir el alcance de las obligaciones que en este momento asumen (47).

(47) Riesgo ya advertido por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR). Vid. *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, 2008, pág. 8. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/refugiados_3_curso_material_referencia_cambio_climatico.pdf (último acceso el 16 de julio de 2021). Ese riesgo es igualmente apuntado a nivel doctrinal y, por ejemplo, Roger Zetter concluye que en una era de resistencia a la admisión de refugiados, como la que nos encontramos, cualquier intento de expandir el alcance de cualquiera de los regímenes existentes, incluyendo el de la Convención de Ginebra,



A ello se suma que esta solución a la protección de los desplazados ambientales tampoco parece totalmente satisfactoria desde la perspectiva del factor ético, puesto que si bien se aumentaría el conjunto de personas forzadas a desplazarse que se verían protegidas por un régimen internacional específico, seguiría dejando fuera, y por tanto exentos de protección internacional, a quienes no entrasen en ninguna de las dos categorías beneficiadas por ese régimen protector, los refugiados y los desplazados ambientales. E incluso ese problema ético resulta agravado por la dificultad, ya apuntada, de determinar en qué casos el desplazamiento obedece a causas ambientales. Es decir que ni siquiera la identificación de las personas a las que podría ampliarse el manto protector de la Convención de Ginebra estaría clara.

Una conclusión similar puede alcanzarse en relación con la modificación de la CMNUCC, para acoger protección de los desplazados ambientales(48). En este caso el factor ético jugaría de manera similar a lo apuntado respecto de la Convención de Ginebra, aumentando el *corpus* de privilegiados que se beneficiarían de una protección internacional específica que en este caso, y a diferencia del anterior, se articularía a través de dos regímenes distintos: la Convención de Ginebra para los refugiados y la CMNUCC para los desplazados ambientales, en concreto en este caso climáticos. Pero se seguirían dejando a la intemperie, sin protección internacional específica, a todos aquellos desplazados que no entrasen en ninguna de esas dos categorías.

A ello se une que, en relación con la extensión del régimen climático a los desplazados ambientales, los problemas técnicos se entrelazan con los de naturaleza política, de manera que el obstáculo técnico principal para esa extensión es la orientación del régimen climático hacia las relaciones interestatales y el esfuerzo de mitigación, siendo la protección de derechos una cuestión a la que se presta atención residual(49). Debe admitirse que, como en el caso de la Convención de Ginebra, no es un problema técnico insalvable y podría solventarse con la modificación de las estructuras y objetivos del régimen climático, incluyendo la cuestión del

podría disminuir todavía más las responsabilidades de los Estados para proteger a aquellos que huyen de una persecución manifiesta. ZETTER, R. (2012), «Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges» en MCADAM, J. (ed.), *Climate Change and Displacement...*, *ob. cit.*, pág. 142.

(48) Como proponen Frank Biermann e Ingrid Boas, planteando adoptar un Protocolo específico en materia de protección de los refugiados climáticos a la CMNUCC. BIERMANN, F. y BOAS, I. (2010), «Preparing for a Warmer World...», *ob. cit.*, págs. 76 y ss.

(49) Límite advertido por Bonnie Docherty y Tyler Giannini, refiriéndose a la naturaleza preventiva y no reparatoria del régimen climático, así como a la reticencia histórica a incorporar explícitamente cuestiones de derechos humanos en tratados ambientales y al registro de inacción de la CMNUCC en ese ámbito. DOCHERTY, B. y GIANNINI, T. (2009), «Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change», en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, pág. 358.



desplazamiento ambiental y, de manera más específica, los instrumentos de garantía de los derechos de esos desplazados de forma explícita en los textos sobre los que ese régimen se apoya. Pero, es aquí donde entra en juego el factor político, en concreto que, a la vista de los distintos indicios presentes en la actualidad, no parece existir una predisposición favorable de los Estados Parte de ese régimen a ese tipo de modificación. Así puede deducirse de que, si bien el desplazamiento de personas parece haber entrado en la agenda del sistema de la gobernanza climática, lo ha hecho, como ya se señaló, con un papel secundario, limitado a poco más que reconocer su existencia y abordándose en el marco del Mecanismo de Varsovia, sin reflejo en los textos principales como el Acuerdo de París(50). Este texto podía haber supuesto un buen momento para operar esa modificación, pero en realidad dejó claro que incluso el objetivo principal, el de la mitigación, encuentra no pocas dificultades, por lo que no parece que pudiera prosperar una reorientación de la acción en otros planos, como el del desplazamiento climático.

2. La creación de un marco internacional específico

La principal ventaja de esta alternativa frente a la anterior es su naturaleza *ad hoc*, de manera que, a diferencia de lo que ocurriría en el caso de tener que modificar regímenes jurídicos creados para objetivos distintos, el nuevo marco protector que se crease se adaptaría a las necesidades específicas de los desplazados ambientales. De hecho, son varias las propuestas presentadas por la doctrina con ese objetivo de crear un régimen *ad hoc*, como el Proyecto de convenio relativo al estatuto internacional de los desplazados ambientales, adoptado en la Universidad de Limoges(51) o la *Convention for Persons Displaced by Climate Change*(52). No obstante, su adaptación a las circunstancias particulares del caso no libra a esta alternativa de inconvenientes, como la dificultad de reflejar en un texto la heterogeneidad de un fenómeno complejo, en el cual las necesidades cambian en función de variables como el carácter interno o transfronterizo del desplazamiento o el origen del

(50) Habiendo incluso quien califica el papel de la migración ambiental en el nuevo Acuerdo climático como marginal. Vid. THOMANN, L. (2017), «Environmental migration: a concept between complexes and complexities» en K. ROSENOW-WILLIAMS and F. GEMENNE (ed.), *Organizational Perspectives...*, *ob. cit.*, pág. 30.

(51) Disponible en: <https://cidce.org/en/deplaces-environnementaux-refugies-ecologiques-environmentally-displaced-persons/> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(52) Vid. HODGKINSON, D., BURTON, T., ANDERSON, H., & YOUNG, L. (2010), «The Hour When the Ship Comes in': A Convention for Persons Displaced by Climate Change», en *Monash University Law Review*, Vol. 36, Issue 1, págs. 78 y ss.



mismo en una catástrofe puntual o una situación de degradación progresiva del entorno (53).

A ese límite específico de esta alternativa *ad hoc* se añaden los que resultan de obstáculos de carácter general, aplicables también a la primera opción. Así, tampoco esta vía puede considerarse que suponga una respuesta satisfactoria a los factores de complejidad señalados; como el de carácter técnico, que en este caso se traduciría en la dificultad de determinar de manera precisa los beneficiarios de ese régimen jurídico, como consecuencia de la naturaleza multicausal de la decisión de desplazarse (54). E igualmente puede concluirse respecto de los factores ético y político, a los cuales tampoco parece adaptarse la vía de la creación de un marco protector *ad hoc*. En cuanto al primero, desde la perspectiva ética la posible creación de un marco específico de protección conduciría al resultado ya descrito al estudiar la posible ampliación de alguno de los regímenes existentes. Es decir la existencia de una segunda categoría de privilegiados, además de los refugiados, beneficiarios de una protección internacional específica, en este caso por medio del tratado internacional en el que se plasmase ese régimen *ad hoc*.

En cuanto al factor político tampoco parece que el escenario cambie de manera radical respecto de la alternativa anterior puesto que, en último término, ese obstáculo se materializa, como ya se ha señalado, en las reticencias, por no hablar del rechazo, de los Estados a aumentar el conjunto de obligaciones internacionales asumidas por ellos en virtud de compromisos internacionales. Y no hay argumentos que induzcan a pensar que esas reticencias existirían en caso de que esas nuevas obligaciones apareciesen como consecuencia de la ampliación de algún régimen preexistente pero no si el origen fuera la adopción de un nuevo tratado específico. La previsión de esas reticencias conduce a plantear el riesgo de que el nuevo tratado internacional que recogiese el régimen *ad hoc* no contase con el respaldo de un conjunto de Estados cuantitativa y cualitativamente relevante,

(53) A ello se refiere Jane McAdam, que, sobre la base de la diferente concepción de la migración internacional en Tuvalu, Kiribati o Bangladesh, afirma que las respuestas de carácter localizado o regional son más apropiadas que un tratado universal, al reflejar las peculiaridades geográficas, culturales, demográficas o políticas. MCADAM, J. (2011), «Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the Answer», *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, núm. 1, págs. 4 y ss.

(54) Dificultad sobre la que incide Philip Dane Warren recordando que la increíblemente compleja diversidad de causas de la relación entre cambio climático y migración podría posiblemente ser demasiado para su gestión por un único acuerdo multilateral. WARREN, P. D. (2016), «Forced migration after Paris COP21: Evaluating the climate change displacement coordination facility», *Columbia Law Review*, Vol. 116, Núm. 8, December, págs. 2128 y ss. Y en ese mismo sentido Jane McAdam advierte del error de considerar el desplazamiento climático como un fenómeno aislado, sin tener en cuenta entre otras cuestiones la interrelación con otros factores, aspecto que le lleva a cuestionar que la creación de un marco específico a través de un tratado independiente sea una alternativa verdaderamente útil a este respecto. MCADAM, J. (2012), *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford, Oxford University Press, págs. 186 y ss.



lo que privaría de eficacia a dicho marco de protección. En el mejor de los casos, esas reticencias vendrían a alargar el proceso negociador del nuevo tratado, lo que choca, como ya se apuntó, con la urgencia de proteger los derechos de personas que ya se encuentran en esa situación(55). De hecho, en relación con la urgencia del problema y todavía en el contexto del factor político, se apunta que la opción por esta alternativa de adoptar un tratado internacional *ad hoc* para articular la protección de los desplazados ambientales podría conducir a dejar de lado otras medidas menos ambiciosas pero que permitiesen una respuesta más rápida y que probablemente encontrarían menos reticencias por parte de los Estados(56).

3. La tercera vía: la no imposición de obligaciones adicionales en materia de desplazamiento

Tal como se señaló anteriormente, esta tercera opción para la articulación de un régimen internacional de protección de los desplazados ambientales surge como consecuencia de los obstáculos y límites que encuentran las alternativas anteriores. Por tanto el punto de partida para el diseño de esta tercera vía es eludir esos obstáculos y límites, en especial el que hemos identificado como factor político que se ha venido revelando anteriormente como el escollo principal. Para lograr ese objetivo la tercera vía optaría por evitar la imposición a los Estados de obligaciones adicionales en materia de desplazamiento, al menos a corto plazo, proponiendo aprovechar los instrumentos ya disponibles en los distintos sectores del ordenamiento jurídico internacional, cuya insuficiencia por sí solos para dar una respuesta global a la protección de los desplazados ambientales no significa que estén desprovistos absolutamente de utilidad con ese fin(57).

(55) Ambos factores son incluidos por Philip Dane Warren en el conjunto de razones para el previsible fracaso de un intento de negociar un tratado específico en materia de desplazamiento ambiental, añadiendo además la condición, que a menudo presentan los tratados multilaterales, de mínimo común denominador para la solución a los problemas, con la consiguiente dificultad para la adopción de medidas drásticas para alcanzar el objetivo propuesto. WARREN, P. D. (2016), «Forced migration after Paris COP21...», *ob. cit.*, págs. 2128 y ss.

(56) Argumento expuesto por Jane McAdam que, sin embargo, también esgrime algún efecto positivo de esa negociación de un tratado específico, en concreto su capacidad para poner el foco en la cuestión de los desplazados ambientales y facilitar una posible movilización de la sociedad civil que empujase a los Gobiernos hacia la adopción de esas medidas menos ambiciosas, aunque fuese como medio para evitar, o cuando menos retrasar, la adopción de ese tratado. MCADAM, J. (2011), «Swimming against the Tide...», *ob. cit.*, págs. 4 y ss.

(57) A favor del uso de esos instrumentos se alinean Simon Behrman y Avidan Kent, que afirman que, si bien no son una repuesta clara y completa a la cuestión de los refugiados climáticos, para la que por otra parte no fueron diseñados, no deberían ser subestimados ni ignorados en el actual esquema legal. BEHRMAN, S. y KENT, A. (2018), «Overcoming the Legal Impasse? Setting the Scene» en S. BEHRMAN and A. KENT (ed.), «Climate Refugees»..., *ob. cit.*, pág. 10.



A esos instrumentos se añadirían otras herramientas, conformando un puzzle que permita responder a los factores que complican la creación de un régimen protector de los desplazados ambientales (58).

El primer componente de ese puzzle serían por tanto los instrumentos disponibles en Derecho internacional, y a ese respecto nos centraremos en los mencionados anteriormente, analizando de manera sintética, por las lógicas exigencias de la dimensión de este estudio, su posible aportación a la protección de los desplazados ambientales. En lo que se refiere al Derecho de los refugiados, además de su utilidad en casos en los que las causas ambientales concurren con alguna otra incluida en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra (59), también podría aportar su papel orientador en relación con la identificación de los derechos de los desplazados ambientales susceptibles de protección. En la medida en que refugiados y desplazados presentan necesidades comunes, el elenco de derechos reconocidos por la Convención de Ginebra sería un modelo a seguir en el caso de los desplazados ambientales.

En cuanto al Derecho internacional de los derechos humanos, su utilidad se concretaría en la posibilidad de enmarcar la protección de los derechos de los desplazados ambientales en algún tratado de derechos humanos, además del posible recurso a los mecanismos regionales de protección cuando se cumplan las condiciones exigidas para ello. En ese sentido, la acción de estos tribunales, aunque ya se ha apuntado su actitud restrictiva al respecto, podría ser relevante por ejemplo mediante la posibilidad de aplicar el Principio del *non refoulement* a los desplazados ambientales, que representaría una primera medida de garantía del respeto de sus derechos.

(58) La utilidad de esta tercera vía es percibida a nivel institucional y, por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones califica como *críticamente importante* adoptar respuestas legales que identifiquen los derechos de los migrantes ambientales y las obligaciones de los Estados para superar obstáculos como la dificultad de establecer claras categorías legales, los que hemos identificado como el factor técnico, y la sensibilidad política, el factor político. Y en esa línea, desde esa Organización se afirma la utilidad de servirse de los marcos existentes aplicables, como el Derecho de los derechos humanos, el Derecho ambiental, el Derecho internacional humanitario, las respuestas legales a los desastres internacionales, el Derecho de la nacionalidad y los instrumentos regionales y nacionales. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2017), *Migrants and migration policy in the context of the adverse effects of climate change and environmental degradation*. Global Compact Thematic Paper/Climate change and environmental degradation, pág. 4. Disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Climate-Change-and-Environmental-Degradation.pdf (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(59) Posibilidad advertida por el ACNUR en relación con otro supuesto en el que también entra en juego la multicausalidad, el que se identifica como los *refugiados que huyen del hambre*, en principio fuera del ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra, que sin embargo sería aplicable cuando ese escenario resulte de conflictos armados y violencia. UNHCR (2017), *Legal Considerations on Refugee Protection for people fleeing conflict and famine affected countries*, 5 April, pág. 1. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).



Por su parte, las aportaciones del Derecho internacional del clima comenzarían por la que, con carácter preventivo, supone el esfuerzo de mitigación de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, con la consiguiente reducción del desplazamiento ambiental resultante del menor impacto del fenómeno del calentamiento global en la degradación del entorno. A ello puede añadirse la consideración del desplazamiento humano como estrategia adaptativa, y por tanto su inclusión en la acción que a este respecto se desarrolla en el régimen climático internacional. Así, los Estados concernidos por ese deterioro ambiental, tanto los de origen como los de destino, recibirían asistencia financiera y técnica para afrontar los costes asociados al mismo.

Por último, en este primer componente del puzzle se incluirían los instrumentos de alcance nacional o regional, como la protección temporal que, si bien en algunos casos choca con la naturaleza permanente del desplazamiento ambiental, serviría para ganar tiempo y/o como primer paso que evitase la situación de desamparo de esas personas afectadas por el deterioro del medio ambiente. La mayor homogeneidad de intereses y la mayor facilidad para adaptarse a las circunstancias del desplazamiento en cada caso permiten pensar que este tipo de instrumentos se enfrentarían a menores reticencias que los de alcance universal. Esa ventaja sería lógicamente más acentuada en el caso de los instrumentos planteados a nivel nacional, en los que el Estado en cuestión es libre para adaptarlos a sus necesidades e intereses. Pero tampoco estos instrumentos normativos del alcance geográfico más restringido están exentos de límites, como que, según se señaló al estudiar la protección temporal, el mayor margen de acción de los Estados que los incorporan a su ordenamiento interno se transforme en inseguridad jurídica dado su carácter discrecional. A estos efectos ya se advirtió que la sumisión de la aplicación de ese instrumento a una valoración caso por caso comporta un margen de subjetivismo que puede perturbar su aplicación de manera justa a supuestos en principio similares (60).

Además, el posible recurso a estos instrumentos normativos de alcance territorial más restringido, incluso los de carácter nacional, se enfrenta, como ya se advirtió anteriormente, a la existencia de alternativas más flexibles, como las respuestas *ad hoc* de carácter humanitario. Ello se debe a que, pese a la mayor homogeneidad de intereses, persiste en

(60) La discrecionalidad se incluye entre las razones por las que la Comisión Europea concluye que esas iniciativas no son una vía clara y segura de protección y las califica como soluciones parciales. A esa conclusión del carácter parcial conducen argumentos como su carácter temporal o su aplicación tan solo a desplazados ambientales que se encuentran en Estados desarrollados que han previsto este tipo de instrumentos, lo que excluye a aquellos de países en desarrollo que, como consecuencia de desastres inesperados y súbitos, se desplazan a países cercanos. *Commission Staff Working Document on climate change, environment degradation and migration...*, cit., pág. 20.



relación con esos instrumentos el problema de las reticencias de los Estados a asumir nuevas obligaciones en materia de desplazamiento (61). Una manifestación ya mencionada de esa circunstancia es la situación existente en los marcos regionales en los que la definición más amplia del concepto de refugiado permitiría incluir al desplazado ambiental, en los que Estados concernidos eluden que las iniciativas de asistencia a personas que se encuentren en esa situación se fundamenten o relacionen con compromisos internacionales previamente adquiridos.

Como ejemplo de esas reticencias en instrumentos de alcance nacional puede citarse la iniciativa *Pacific Access Category Resident Visa*, puesta en marcha por el Gobierno de Nueva Zelanda para conceder permisos de residencia a nacionales de Fiyi, Kiribati, Tonga y Tuvalu (62). Aunque a la vista de la situación de esos países desde la perspectiva del impacto del cambio climático podría pensarse que su objetivo es asistir a los desplazados ambientales; de los requisitos exigidos para obtener los permisos, en especial el de disponer de oferta de trabajo que permita sostener económicamente a la familia durante la estancia en Nueva Zelanda, puede aventurarse que el objetivo último es más bien atender a ciertas necesidades de mano de obra del Estado que concede los permisos (63).

Es evidente que la respuesta que resulta de ese conjunto de instrumentos es parcial e insuficiente, y está lejos de suponer un marco jurídico omnicompreensivo que garantice en cualquier situación la protección de los desplazados ambientales. Pero, esa carencia puede reducirse con la aportación de otras herramientas que, a la vista de su mayor flexibilidad y/o su menor intensidad obligacional, estarían, en principio, menos expuestas a las reticencias, cuando no al rechazo, de los Estados. Nos estamos refiriendo a los textos de *soft law* (64), cuyo papel es reconocido en

(61) Reticencias que, como señala Karoline Pop, dan como resultado que la cooperación regional en materia de desplazamiento ambiental se mantenga normalmente en el nivel informal, de diálogo no obligatorio, siendo muy pocos los casos en los que esas iniciativas adquieren fuerza legal, como el caso de la Convención de Kampala. POP, K. (2014), «Regional Policy Perspectives» en E. PIGUET and F. LACZKO (eds.), *People on the Move in a Changing Climate. The Regional Impact of Environmental Change on Migration*, Global Migration Issues, vol. 2, Dordrecht, Springer, pág. 250.

(62) Disponible en: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa> (última consulta el 16 de julio de 2021).

(63) En esa línea Angela Williams afirma que la significación ambiental de esta iniciativa ha sido exagerada, y se trata más bien de un movimiento migratorio económicamente orientado para reforzar la fuerza de trabajo de Nueva Zelanda. WILLIAMS, A. (2008), «Turning the Tide...», *ob. cit.*, pág. 515.

(64) Cuya aportación resulta, en opinión de Walter Kälin y Nina Schrepfter, de su mejor ajuste a la incertidumbre existente en esta cuestión, frente al problema del consenso, y la posterior ratificación, que se plantea respecto a un tratado. KÄLIN, W. y SCHREPFER, N. (2012), *Protecting People Crossing Borders...*, *ob. cit.*, págs. 69 y ss.



la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en su apartado 52 menciona la elaboración de principios rectores no vinculantes y directrices voluntarias, coherentes con el Derecho internacional. A este respecto no está de más advertir que esa mención se hace desde la aproximación amplia antes apuntada, al referirse a migrantes en situación de vulnerabilidad, en especial niños no acompañados y separados que necesiten asistencia y no reúnan las condiciones para recibir protección internacional como refugiados.

No obstante, la naturaleza de *soft law* y la no imposición de obligaciones jurídicas no elimina la existencia de reticencias de los Estados, lo que puede explicarse por la consideración de esos textos como punto de partida para otros de los que sí resulten esas obligaciones; baste recordar la postura de distintos Estados respecto del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Precisamente este temor pone de manifiesto otra utilidad del *soft law*, su papel precursor, generando progresivamente consenso y abriendo la vía para la posterior adopción de textos de Derecho positivo (65). Este papel precursor es particularmente interesante en ámbitos como el desplazamiento ambiental, en los que la adopción de textos de *hard law*, o la modificación de los ya existentes, se enfrenta con el previsible rechazo de los Estados de proceder a su ratificación (66).

Un ejemplo de instrumento de esta naturaleza son los *Guiding Principles on Internal Displacement*, en el que se pone de manifiesto ese papel precursor, tanto en el plano interno como internacional, inspirando la

(65) Aportación que se subraya respecto del desplazamiento ambiental en un Informe del Gobierno británico, que califica el *soft law* como una opción más adecuada que la construcción de un marco global para abordar la protección de los desplazados ambientales, que el Informe identifica como refugiados ambientales. Y esa mayor adecuación se apoya en la consideración de los textos de *soft law* como surgidos de una aproximación *bottom up* sobre la que construir consensos y permitir su adopción por los Estados de manera adaptable e individualizada. GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE (2011), *Foresight: Migration and Global Environmental Challenge. Future Challenges and Opportunities, Final Project Report*, Londres, pág. 20. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(66) La aportación de los textos de *soft law* en este plano es subrayada por Camilla Schloss, que advierte con razón que estos textos se presentan como la mejor opción, o quizá la única posible, en supuestos de falta de consenso. Así añade la autora que con este tipo de textos se elude el escenario del todo o nada que implica la negociación tendente a adoptar tratados internacionales, con el riesgo adicional de frustración en caso de que esa negociación no tenga resultados positivos y en todo caso la probabilidad de una larga espera. En lugar de eso el *soft law* sirve como paso previo para posteriores desarrollos políticos o normativos, como la adopción de tratados, que en ese momento no son posibles. SCHLOSS, C. (2018), «Cross-border displacement due to environmental disaster. A proposal for a UN Guiding Principles to fill the legal protection gap» en S. BEHRMAN and A. KENT (ed.), «*Climate Refugees*»..., *ob. cit.*, pág. 248.



adopción de normas de *hard law* o de la acción de altos tribunales(67). Esa circunstancia ha llevado a plantear la extensión de ese modelo al desplazamiento ambiental transfronterizo, no cubierto por el mismo, adoptando unos *Guiding Principles on International Displacement*(68). Sin embargo, puede preverse que esa traslación plantearía problemas específicos debido a las diferencias entre el desplazamiento interno y el transfronterizo; especialmente que las reticencias de los Estados serían previsiblemente mayores en el caso de unos Principios centrados en el desplazamiento transfronterizo, aunque la naturaleza de *soft law* de ese texto conduce a pensar que en todo caso ese rechazo sería menor que el podría existir en relación con un tratado internacional.

Además de estos Principios otro ejemplo de textos de *soft law* útiles en relación con el desplazamiento ambiental son los adoptados en el marco de la *Iniciativa Nansen*(69), a la que se daba continuidad con la *Platform on Disaster Displacement*(70). Esta Iniciativa, lanzada en octubre

(67) En el plano nacional puede mencionarse la incorporación de esos Principios al ordenamiento interno, que realiza la Corte Constitucional colombiana en su sentencia T-025/04, de 22 de enero de 2004. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm> (recuperado el 3 de septiembre de 2021). En el plano internacional puede mencionarse el Protocolo sobre protección y asistencia a personas desplazadas internamente, de 30 de noviembre de 2006, anexo al Pacto sobre seguridad, estabilidad y desarrollo en la Región de los Grandes Lagos, cuyos artículos 4 y 6 recogen la adhesión a dichos Principios de los Estados Parte y el compromiso de implementarlos. Disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/52384fe44.pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2021). Y por supuesto puede destacarse la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de las personas internamente desplazadas en África, de 23 de octubre de 2009 (Convención de Kampala), cuyo Preámbulo reconoce los *Guiding Principles on Internal Displacement* como un marco internacional importante para la protección de las personas desplazadas internamente. Acerca del impacto de los Principios en normas tanto internas como internacionales *vid.* FERRIS, E. (2017), «The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus» en B. MAYER and F. CRÉPEAU (eds.), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, Edward Edgar Publishing, págs. 112 y ss.

(68) Posibilidad recogida en la Recomendación 1862 (2009), de 30 de enero, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que en su apartado 6.5 animaba a las Naciones Unidas a desarrollar un marco similar de Principios para proteger los derechos de aquellos cuyo desplazamiento debido a causas ambientales les lleva a cruzar fronteras. El planteamiento se realiza también a nivel doctrinal, en este sentido *vid.*, por ejemplo, BOANO, C., ZETTER, R. y MORRIS, T. (2008), *Environmentally displaced people. Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, Forced Migration Policy Briefing 1, Refugee Studies Centre, University of Oxford, November, págs. 25 y ss.; MCADAM, J. (2011), «Swimming against the Tide...», *ob. cit.*, págs. 5 y ss.; o GEMENNE, F. y BRUECKER, P. (2015), «From the Guiding Principles on the Internal Displacement to the Nansen Initiative: What the Governance of Environmental Migration Can Learn from the Governance of Internal Displacement», en *International Journal of Refugee Law*, volumen 27, Issue 2, June, págs. 245 y ss.

(69) Como los Principios Nansen o la *Agenda for the Protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*. Disponible en: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).

(70) <http://disasterdisplacement.org> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).



de 2012 por Suiza y Noruega y apoyada por otros Estados, tiene como objetivo identificar prácticas efectivas y construir consensos sobre principios clave y elementos para la protección de quienes se ven forzados a abandonar sus hogares por causas ambientales, incluido el cambio climático.

V. La dimensión institucional. La gestión en red del desplazamiento ambiental

Esta tercera vía para la articulación de un marco internacional de protección de los desplazados ambientales debe tener de manera necesaria su traslación al plano institucional, en concreto en lo que respecta a la identificación del esquema de cooperación entre los distintos organismos internacionales concernidos por ese fenómeno del desplazamiento ambiental que permita maximizar los esfuerzos destinados a ese propósito. En realidad, en esta dimensión institucional se reproduce el escenario descrito al referirnos al plano normativo, estudiando los instrumentos jurídicos disponibles en Derecho internacional para la protección de los desplazados ambientales. Tal como se decía entonces, tampoco en el plano institucional puede hablarse de una situación de vacío, puesto que son varios los organismos internacionales que actúan en el ámbito del desplazamiento ambiental; sino que en realidad lo que se percibe es una ausencia de coordinación en la acción de todos esos organismos (71).

De hecho, esa confluencia de organismos internacionales actuando en relación con el desplazamiento ambiental es consecuencia inevitable de la naturaleza multidimensional de ese fenómeno. La posibilidad de analizar el desplazamiento ambiental desde diversas aproximaciones (derechos humanos, medio ambiente, seguridad, fenómeno migratorio, etc.), explica que los distintos organismos que actúan en cada uno de esos sectores se interesen por este fenómeno. Y esta participación de múltiples actores, inherente como se ha dicho a la propia esencia del desplazamiento ambiental, debe tenerse muy en cuenta al diseñar una estructura institucional adecuada para articular la protección de esas personas. En concreto, esta circunstancia mueve a pensar que el modelo institucional idóneo no se decantaría tanto por identificar una única Organización, por crear o ya existente, con las modificaciones

(71) Escenario que describen Simon Behrman y Avidan Kent, concluyendo que la situación en el plano institucional no es sino el reflejo del *impasse* legal, de forma que la no asignación de la gobernanza del desplazamiento ambiental a un sector concreto del Derecho internacional conduce a que ninguna institución internacional haga suya esa cuestión de manera plena. BEHRMAN, S. y KENT, A. (2018), «Overcoming the Legal Impasse...», *ob. cit.*, pág. 7.



oportunas, que asumiese toda la responsabilidad y competencias en este ámbito, sino por diseñar una suerte de estructura en red, en la que se integrasen todos aquellos actores concernidos por el desplazamiento ambiental (72).

Este enfoque en red traduce, como ya se ha apuntado, a nivel institucional la opción por la tercera vía a la que se hizo referencia en el plano normativo. Se trataría, por tanto, de aprovechar lo ya existente para conformar una respuesta colectiva al desafío del desplazamiento ambiental, en particular a la protección de los derechos de las personas concernidas. Pero la opción por la gobernanza en red pone sobre la mesa como cuestión crucial la necesidad de articular un esquema de coordinación adecuado que permita integrar el esfuerzo colectivo, evitando en la medida de lo posible dobles empleos. Y a ese respecto de nuevo se reproducen las posturas ya vistas al estudiar el plano normativo, puesto que en principio las soluciones más inmediatas serían la asunción de esa posición de coordinador por alguna de las Organizaciones ya existentes o la creación de una nueva Organización internacional *ad hoc* (73).

En todo caso, ambas alternativas presentan inconvenientes, que en el caso de la creación de una nueva Organización serían de carácter financiero e incluso político. Por su parte, la identificación de una Organización ya existente como centro coordinador de esa gobernanza en red del desplazamiento ambiental tampoco está exenta de obstáculos, incluyendo el de carácter político, consistente en la aceptación de la ampliación del ámbito competencial de esa Organización por los Estados miembros de la misma, puesto que en este momento ninguna contempla de manera específica el desplazamiento ambiental en-

(72) Modelo que, de acuerdo con la aproximación amplia mencionada al referirnos al factor ético, no se limitaría al desplazamiento ambiental sino que incluiría cualquier supuesto de desplazamiento que no cuenta con una protección internacional específica. Aproximación que a nivel institucional es descrita por Alexandre Betts, que aborda la división de responsabilidades entre Organizaciones internacionales en relación con la asistencia a los *survival migrants*. BETTS, A. (2010), «Survival Migration...», *ob. cit.*, págs. 377 y ss.

(73) Como la Agencia Mundial para los Desplazados Ambientales que se prevé en el artículo 21 del Proyecto de convenio relativo al estatuto internacional de los desplazados ambientales, adoptado en la Universidad de Limoges. Otras propuestas en ese sentido pueden encontrarse en HODGKINSON, D., BURTON, T., ANDERSON, H., y YOUNG, L. (2010), «The Hour When the Ship Comes in'...», *ob. cit.*, págs. 23 y ss., o en DOCHERTY, B. y GIANNINI, T. (2009), «Confronting a rising tide...», *ob. cit.*, págs. 384 y ss. Incluso pueden mencionarse planteamientos que se situarían a medio camino, mediante la creación *ex novo* de organismos que sin embargo se integrarían en estructuras ya existentes. Puede citarse como ejemplo la propuesta de alojar la estructura institucional específica que se crease en el marco del régimen climático internacional mediante un Protocolo a la CMNUCC sobre Reconocimiento, Protección y Reasentamiento de los refugiados climáticos. *Vid.* BIERMANN, F. y BOAS, I. (2010), «Preparing for a Warmer World...», *ob. cit.*, págs. 76 y ss.



tre sus competencias (74). En este sentido el ACNUR y la OIM se presentan como los candidatos más destacados a asumir esa función de coordinación, entre otras razones por la cercanía del desplazamiento ambiental con sus competencias así como por contar ya con experiencia en ese ámbito (75). No obstante, la mayor flexibilidad de la OIM no supone que desaparezca el obstáculo de la necesidad de modificar su mandato, y la consiguiente aceptación por los Estados parte (76).

Esas limitaciones a la posibilidad de que la posición de coordinador de esa gobernanza en red del desplazamiento ambiental recaiga en alguna de las Organizaciones que viene desarrollando *de facto* ya su actividad en ese ámbito, como especialmente el ACNUR y la OIM, lleva a poner sobre la mesa la posibilidad de acudir a otro modelo organizativo. Se trata del conocido como *cross governance*, que se concreta en que la coordinación se produce en el marco de estructuras de trabajo de carácter interinstitucional. A ese respecto puede mencionarse como modelo el del Comité Permanente Inter-Agencias (*Inter-Agency Standing Committee*), foro interinstitucional creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, en el que, por lo que aquí interesa, se integran los principales organismos concernidos por la cuestión del desplazamiento ambiental, entre ellos la OIM y el ACNUR (77). El protagonismo que el IASC puede jugar en relación con el desplazamiento ambiental se apoya en el reconocimiento expreso que se hace en el apartado 6 de la Resolución 48/57 de la

(74) Ambos elementos son tenidos en cuenta por Nina Hall al abordar la cuestión del carácter dinámico del mandato de las Organizaciones internacionales, cuyos Estados miembros esperan que hagan uso de su *expertise* y respondan a nuevas cuestiones de manera autónoma. A ello se añade que en ocasiones ese mandato se plantea de forma más ambigua y deja al *staff* de esa Organización un mayor margen de maniobra para reorientar su actividad, de manera que se desvía de su mandato original (lo que se conoce como *agency slack*). Esa ampliación del mandato se produce en ocasiones cuando el *staff* de la Organización percibe que una nueva cuestión se relaciona fuertemente con su mandato original. Igualmente deben tenerse en cuenta los *issue-linkages*, las cuestiones que sirven de enlace de diversos ámbitos de acción, que facilitan la conexión del ámbito de acción cubierto por el mandato original de la Organización con uno nuevo. HALL, N. (2016), *Displacement, Development and Climate Change. International organizations moving beyond their mandates*, Londres, Routledge, págs. 4 y ss.

(75) Si bien la menor rigidez de su mandato, tal como resulta de los respectivos tratados constitutivos, coloca incluso a la OIM con ventaja para asumir esa función coordinadora. Vid. KENT, A. y BEHRMAN, S. (2018), *Facilitating the Resettlement...*, *ob. cit.*, págs. 131 y ss.

(76) Hasta el punto que, pese al reconocimiento institucional antes apuntado por ejemplo por parte de las Naciones Unidas a la aportación e incluso el liderazgo de la OIM en relación con el desplazamiento humano, Nina Hall destaca la escasa atención doctrinal que se presta a esa Organización, a la que no se percibe ni como una institución poderosa ni como un líder mundial en caso de crisis global. HALL, N. (2016), *Displacement, Development and Climate Change...*, *ob. cit.*, págs. 87 y ss.

(77) Vid. <https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee> (recuperado el 3 de septiembre de 2021).



Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1993, por la que se desarrolla su mandato, de ese órgano como el mecanismo principal para la coordinación de los distintos actores que participan en la asistencia humanitaria(78). A favor de ese papel del IASC como centro coordinador de la gobernanza en red del desplazamiento ambiental juega también la creación en su seno, en julio de 2009, de una *Task Force* sobre Cambio Climático con el objetivo de integrar la gestión de los riesgos de este fenómeno, incluyendo lo que se refiere a migración y desplazamiento, en la política, las operaciones, las directrices y los instrumentos del IASC.

Siguiendo ese mismo modelo de *cross-governance*, aunque desde una perspectiva más general, no limitada al desplazamiento ambiental y por tanto más adaptada a la aproximación amplia defendida en este estudio, cabe citar la Red de Naciones Unidas sobre Migración (*UN Network on Migration*), como órgano que podría asumir esa condición de coordinador en relación con el fenómeno migratorio. Esta Red, puesta en marcha el 23 de mayo de 2018 por el Secretario General de las Naciones Unidas, tiene su razón de ser en la aplicación del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*(79). De hecho, en ella ya se encuentran integrados los actores más relevantes para la gobernanza en red del desplazamiento ambiental; no solo la OIM, que desempeña funciones de coordinación y secretaría, y el ACNUR, sino incluso el IASC, si bien a diferencia de este último el desplazamiento ambiental no ha recibido, al menos por el momento, una atención expresa, no existiendo ningún Grupo de Trabajo específico.

(78) Por lo que respecta de manera más específica al desplazamiento ambiental cabe señalar que el Preámbulo de esta segunda Resolución subraya la importancia, en el contexto de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas, de asegurar una respuesta coordinada ante los desastres naturales, aportando a los países propensos asistencia técnica y financiera de cara a su prevención y la mitigación de sus impactos.

(79) Vid. <https://migrationnetwork.un.org> (recuperado el 3 de septiembre de 2021). La creación de esta Red respondía al llamamiento establecido en el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, que en su apartado 43.º planteaba la puesta en marcha de un mecanismo de creación de capacidad para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para la aplicación del Pacto. En ese sentido en el apartado 45.º se acogía con beneplácito la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de establecer la citada Red, encargada de garantizar la eficacia y coherencia del apoyo de todo el sistema a la aplicación del Pacto Mundial, incluido el mecanismo de creación de capacidad. Esta Red venía a sustituir al *Global Migration Group*, creado en 2006 con el objetivo de promover la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales en materia migratoria. Vid. <https://globalmigrationgroup.org> (última consulta el 16 de julio de 2020). Sobre este último foro Avidan Kent y Simon Behrman advertían de su escasa actividad, recordando que en todo ese tiempo solo había producido un documento sobre migración climática, en 2011. KENT, A. y BEHRMAN, S. (2018), *Facilitating the Resettlement...*, *ob. cit.*, pág. 147.



VI. Conclusiones

La condición de la protección internacional de los desplazados ambientales como una cuestión compleja conduce, de acuerdo con la lógica apuntada al comienzo, a prever la necesidad de acudir a soluciones igualmente complejas. Dado que los obstáculos técnicos y principalmente las resistencias políticas de los Estados a aumentar sus obligaciones internacionales en materia de desplazamiento, impiden contemplar soluciones más directas, y quizá por ello en principio más atractivas, resulta obligado articular instrumentos jurídicos que a primera vista pueden no parecer satisfactorios por su relativa indeterminación, pero permiten superar ese filtro de la aceptación por los Estados y comenzar a andar el camino que posteriormente lleve a otros marcos más precisos. Es decir que de lo que se trata es de disponer de un mecanismo de protección con la mayor eficacia posible en el contexto existente y no de un marco que teóricamente se presenta como claro y sencillo pero que en la práctica no pasa de representar un ejercicio teórico, al no poder superar el test de su aceptación por los Estados.

Es en esa línea en la que se inscribe la tercera vía ya apuntada, en la que el aprovechamiento de lo ya disponible, incluidos los beneficios que resultan del *soft law*, permite pensar que se puedan eludir esas resistencias de los Estados, a los que no se impone ninguna carga adicional a las que ya soportaban. Es evidente que este tipo de solución respondería a esa idea de que es previsible que a problemas complejos correspondan soluciones complejas, puesto que habrá que acudir en cada caso a diversas herramientas para proteger los derechos de quienes se ven forzados a abandonar sus hogares como consecuencia de las afecciones a su medio ambiente. Pero, más allá del atractivo que una respuesta de esta naturaleza pueda tener para el jurista, cabe contemplarla como capaz de dar satisfacción, en mayor o menor medida, a las dos exigencias hasta cierto punto incompatibles mencionadas al comienzo: por una parte, la necesidad de responder de forma rápida, incluso inmediata, a la situación de quienes ya se han visto obligados a desplazarse debido a la amenaza que el deterioro de su medio ambiente representa para su vida o su subsistencia y, por otra parte, la construcción progresiva de consensos que abran la puerta a medio plazo al desarrollo de otros instrumentos específicos por alguna de las otras dos alternativas, lo que hoy por hoy no parece factible.

Para cerrar estas conclusiones debe añadirse que a todo lo dicho hasta ahora se suma que los imponderables de los factores técnico y, sobre todo, ético conducen a una aproximación amplia de manera que esa tercera vía se aplique no al desplazamiento ambiental sino a cualquier persona que se vea obligada a desplazarse sin importar los motivos. En primer lugar porque es muy complejo identificar con fiabilidad cuales



son los factores que fuerzan a las personas abandonar sus hogares y por tanto si ese desplazamiento puede considerarse como resultado único o principal del deterioro del medio ambiente. Y en segundo lugar, porque sean los motivos que sean los que abocan a ese desplazamiento, no parecen existir razones sólidas que justifiquen que se pueda proteger a unos y abandonar a otros a su suerte.

VII. Bibliografía

- ALLAIN, J. (2002), «The *jus cogens* Nature of non-refoulement», en *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, Núm. 4.
- ANASTASIOU, T. (2018), «Public international law's applicability to migration as adaptation. Fit for purpose?» en S. BEHRMAN and A. KENT (ed.), «*Climate Refugees*». *Beyond the Legal Impasse?*, Nueva York, Earthscan.
- BEHRMAN, S. y KENT, A. (2018), «Overcoming the Legal Impasse? Setting the Scene» en S. BEHRMAN and A. KENT (ed.), «*Climate Refugees*». *Beyond the Legal Impasse?*, Nueva York, Earthscan.
- BETTS, A. (2010), «Survival Migration: A New Protection Framework», en *Global Governance*, Jul.-Sep., 16, 3.
- BIERMANN, F. y BOAS, I. (2010), «Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees», en *Global Environmental Politics*, vol. 10, Núm. 1, February.
- BOANO, C., ZETTER, R. y MORRIS, T. (2008), *Environmentally displaced people. Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, Forced Migration Policy Briefing 1, University of Oxford.
- CHADWICK, V. (2018), *Global Compact for Migration not the answer for Climate Refugees: UN Representative*, Devex Website.
- COURNIL, C. (2006), «Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)», en *Revue du Droit Public*, núm. 4.
- COVENTRY, T. (2017), «Complementary protection. The role of courts in expanding protection to 'environmental refugees' in domestic asylum» en K. ROSENOW-WILLIAMS and F. GEMENNE (ed.), *Organizational Perspectives on Environmental Migration*, Londres, Earthscan.
- DOCHERTY, B. y GIANNINI, T. (2009), «Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change», en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33.
- EGEA JIMÉNEZ, C. y SOLEDAD SUESCÚN, J. I. (2011), «Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto», en *Cuadernos Geográficos*, Vol. 49, 2.
- EL-HINNAWI (1985), E., *Environmental Refugees*, Nairobi, UNEP.
- FERRIS, E. (2017), «Governance and climate change-induced mobility. International and regional frameworks» en B. MAYER and F. CRÉPEAU (eds.), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, Edward Edgar Publishing.



- FERRO, M. (2016), «El reconocimiento del Estatuto de Refugiado por la afectación a Derechos Fundamentales como consecuencia del Cambio Climático», en *Observatorio Medioambiental*, núm. 19.
- GEMENNE, F. (2015), «Una buena razón para hablar de los “refugiados climáticos”», en *Migraciones Forzadas*, núm. 49.
- GEMENNE, F. y BRUECKER, P. (2015), «From the Guiding Principles on the Internal Displacement to the Nansen Initiative: What the Governance of Environmental Migration Can Learn from the Governance of Internal Displacement», en *International Journal of Refugee Law*, volumen 27, Issue 2, June.
- HALL, N. (2016), *Displacement, Development and Climate Change. International organizations moving beyond their mandates*, Londres, Routledge.
- HODGKINSON, D., BURTON, T., ANDERSON, H., & YOUNG, L. (2010), «The Hour When the Ship Comes in’: A Convention for Persons Displaced by Climate Change», en *Monash University Law Review*, Vol. 36, Issue 1.
- HUGO, G. (2012), «Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific» en J. MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing.
- KÄLIN, W. (2012), «Conceptualising Climate-Induced Displacement» en J. MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing.
- KÄLIN, W. y SCHREPFER, N. (2012), *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, Division of International Protection UNHCR, Ginebra.
- KENT, A. y BEHRMAN, S. (2018), *Facilitating the Resettlement and Rights of Climate Refugees. An Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Londres, Routledge.
- MCADAM, J. (2011), «Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the Answer», en *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, núm. 1.
- (2012) *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford, Oxford University Press.
- POP, K. (2014), «Regional Policy Perspectives» en E. PIGUET and F. LACZKO (eds.), *People on the Move in a Changing Climate. The Regional Impact of Environmental Change on Migration*, Global Migration Issues, vol. 2, Dordrecht, Springer.
- SCHLOSS, C. (2018), «Cross-border displacement due to environmental disaster. A proposal for a UN Guiding Principles to fill the legal protection gap» en S. BEHRMAN and A. KENT (ed.), «*Climate Refugees*». *Beyond the Legal Impasse?*, Nueva York, Earthscan.
- SOLER GARCÍA, C. (2019), *Los límites a la expulsión de extranjeros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Cizur Menor, Aranzadi.
- THOMANN, L. (2017), «Environmental migration: a concept between complexes and complexities» en K. ROSENOW-WILLIAMS and F. GEMENNE



- (ed.), *Organizational Perspectives on Environmental Migration*, Londres, Earthscan.
- VAN DER VLIET, J. (2018), «“Climate Refugee”. A legal mapping exercise» en S. BEHRMAN and A. KENT (ed.), «*Climate Refugees*». *Beyond the Legal Impasse?*, Nueva York, Earthscan.
- WARREN, P. D. (2016), «Forced migration after Paris COP21: Evaluating the climate change displacement coordination facility», en *Columbia Law Review*, Vol. 116, Núm. 8, December.
- WILLIAMS, A. (2008), «Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law», en *Law and Policy*, Vol. 30, Núm. 4, October.
- ZETTER, R. (2009), «The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people» en F. LACZKO and C. AGHAR (eds.), *Migration, Environment and Climate Change – Assessing the evidence*, Ginebra, International Organization for Migrations.
- (2012) «Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges» en J. MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing.



