



Universidad de Oviedo

FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

**EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS PEQUEÑOS
ESTADOS INSULARES Y SUS CONSECUENCIAS DESDE LA
PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL**

Deva Gil Díaz

Convocatoria: Ordinaria segundo semestre

Curso: 2023/24

**DECLARACIÓN DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 8.3 DEL REGLAMENTO
SOBRE LA ASIGNATURA TRABAJO FIN DE GRADO**

Yo, Deva Gil Díaz,

DECLARO

que el TFG titulado *El impacto del cambio climático en los pequeños estados insulares y sus consecuencias desde la perspectiva del derecho internacional* es una obra original, de mi propia autoría y que he referenciado debidamente todas las fuentes utilizadas, no habiendo recurrido al plagio, a la realización del trabajo por persona distinta del propio estudiante ni a ningún otro medio fraudulento de elaboración, incluidos los basados en sistemas de inteligencia artificial.

19 de mayo de 2024.

RESUMEN

El cambio climático ha producido efectos radicalmente distintos en las diferentes zonas del mundo, pudiendo observar una diferencia significativa entre el Norte y el Sur global. Aunque los Estados insulares situados en el Océano Pacífico sólo son responsables de una ínfima parte de la emisión de gases contaminantes, estos territorios son los más afectados por el impacto climático, estando actualmente su territorio en peligro de sumergimiento a causa de la subida del nivel de las aguas. Así, este trabajo pretende analizar el concepto de Estado moderno a la luz del posible sumergimiento de los Estados insulares, teniendo en cuenta las implicaciones que supondría no sólo para el territorio sumergido, sino también para su población y gobierno. El presente trabajo estudiará también la migración como una de las consecuencias de los impactos producidos por el cambio climático y la laguna normativa existente en el derecho internacional, proponiendo propuestas que puedan solventar la falta de un marco normativo efectivo.

ABSTRACT

Climate change has led into radically different effects across the globe. One can notice the difference between the current situation in the North and Global parts of the world, being the South the most affected region, although its contribution to climate change is significantly inferior to that of the North. The Small Island States of the Pacific are the most affected of all places due to the elevation of the sea levels on the planet. They are currently in danger of going underwater, which implies that their existence as a State might disappear. This dissertation aims to analyze the concept of the modern State based on the hypothetical disappearance underwater of Small Island States. In order to do so, it will take into consideration the classic elements of the State under international law. It will also study migration as one of the consequences of climate change and the lack of legal protection in international law, as well as suggesting several proposals to fix this issue.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DDHH	Derechos Humanos
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
OIM	Organización Internacional de la Migración
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDICP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PNUMA/UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

ÍNDICE:

1.- INTRODUCCIÓN	6
2.- CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS.....	7
2.1.- LA RELACIÓN ENTRE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESPLAZAMIENTOS DE LA POBLACIÓN.....	7
2.2.- CONCEPTO Y REGULACIÓN DE LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS	9
3.- EL SUMERGIMIENTO DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES	12
3.1.- LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO EN EL PLANO INTERNACIONAL	12
3.2.- LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y REGIONAL	15
3.3.- LA INMINENTE PÉRDIDA DE ESTATALIDAD DE LOS PEID VS. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	17
3.4.- LA CONSECUENCIA DE LA PÉRDIDA DE ESTATALIDAD: LA APATRIDIA.....	25
3.5.- EL EFECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS POBLACIONES INDÍGENAS	28
4.- EL FUTURO DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS	30
4.1.- MARCO NORMATIVO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ACTUALIDAD	30
4.1.- LA HIPOTÉTICA INCLUSIÓN DE LOS DESPLAZADOS AMBIENTALES EN LA CONVENCIÓN DE 1951: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	34
4.2.- LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS: PROPUESTAS A FUTURO.....	40
5.- CONCLUSIONES	43
6.- BIBLIOGRAFÍA	44

1.- INTRODUCCIÓN

Es innegable que el cambio climático es un fenómeno fundamentalmente antropogénico y que las naciones enriquecidas del Norte global son consideradas las responsables históricas de la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero. Como consecuencia, el mundo actual ha alcanzado un punto de no retorno en el que el deplorable estado del medioambiente es difícilmente reversible.

Los distintos actores de la comunidad internacional han intentado remediar esta situación a través de la creación de espacios de debate, instrumentos regionales y diversos informes divulgativos. Sin embargo, el disfrute de los derechos humanos se ha visto enormemente entorpecido. Además, consecuencias tan graves como el sumergimiento de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, en adelante, PEID, son susceptibles de materializarse en un futuro no lejano. Los efectos del cambio climático son cada vez más visibles, pero sigue sin haber soluciones efectivas que aborden, por ejemplo, la inminente apatridia de estas poblaciones. Es de vital importancia comprender las implicaciones inmediatas de la emergencia climática sobre las poblaciones más vulnerables, además de perfilar los modelos migratorios existentes para que se adapten a la particular vulnerabilidad de los desplazados.

Además, las migraciones como consecuencia de los impactos climáticos están aumentando exponencialmente. Sin embargo, la categoría de “refugiados climáticos” no existe actualmente en el derecho internacional. La migración climática es propiciada por una serie de factores de distinta índole, por lo que la tarea de reducir en una única categoría a este tipo de desplazados es una tarea compleja. Este tipo de migrantes no cumplen los requisitos necesarios para disfrutar de la protección que reciben los refugiados tradicionales, ni tampoco son suficientes los instrumentos regionales puestos en marcha en aquellas zonas del planeta donde los desplazamientos internos van en rápido aumento. Tal como se examinará a lo largo del presente trabajo, la reinterpretación de instrumentos o la creación de un nuevo tratado no son necesariamente las soluciones más favorables para suplir la laguna normativa.

Por lo tanto, se analizará, por un lado, el concepto de estatalidad a la luz del sumergimiento de los PEID y la implicación que ello supondría en la autodeterminación colectiva de sus poblaciones, y por otro, la protección internacional de la migración climática y las soluciones que mejor se adecúan a la situación actual.

2.- CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS

El cambio climático representa una de las amenazas más graves para la población mundial. Consecuentemente, una parte de los individuos afectados optan por desplazarse como búsqueda de un lugar seguro en el que vivir, lejos de los impactos climáticos. Sin embargo, las políticas e instrumentos normativos que establecen la conexión entre ambos fenómenos son escasos. Es necesario, pues, analizar la forma en la que el cambio climático incide en las migraciones humanas y la relación entre ambos fenómenos.

2.1.- LA RELACIÓN ENTRE CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESPLAZAMIENTOS DE LA POBLACIÓN

No existe actualmente una definición de movilidad humana generalmente aceptada por la comunidad internacional. La Organización Internacional de la Migración, en adelante, OIM, establece que la movilidad humana comprende aquellos movimientos, tanto internos como externos, que una persona lleva a cabo hacia un territorio no perteneciente a su residencia habitual o su país de nacionalidad¹. La movilidad humana se basa en el derecho a la libre circulación recogido en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos² y engloba todo tipo de movimientos que se producen en el espacio, con independencia de la duración y la distancia del desplazamiento.

En un escenario utópico, la movilidad humana se lleva a cabo de forma libre y voluntaria, sin ninguna necesidad vital que impulse a abandonar el lugar de residencia en el que todos los individuos deberían poder desarrollar su propia cultura con plena dignidad³. No obstante, la realidad es otra: el desplazamiento humano conlleva en muchos casos la vulneración del derecho humano de disfrutar de una vida digna⁴.

¹Organización Internacional para las Migraciones, Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia, "Esfera de acción 6: migración, los desplazamientos y la movilidad humana", 2016.

² Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

³ Yáñez Velasco, R., *Refugio y Asilo Político. Conceptos y Problemas Jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2002, p. 31.

⁴ González Pérez, J., *La Dignidad de la Persona*, Madrid, Civitas, 3ª edición, 1986, pp. 80-94.

El desplazamiento se concreta en categorías autónomas de movilidad. La migración, en concreto, conlleva un cambio de residencia con un propósito específico⁵. La Oficina Gubernamental para la Ciencia de Londres señala en un informe de investigación que la decisión de migrar está generalmente basada en motivos políticos, demográficos, económicos, sociales y medioambientales⁶. Estos cinco factores interactúan entre sí, haciendo de la movilidad humana un proceso complejo y difícilmente reducible a una sola categoría. Así, el cambio climático como motivador de la migración interactúa con el resto de los impulsores, por ejemplo, en lo relativo a los mercados y los salarios, o con los motivos políticos en lo relativo a los gobiernos, conflictos armados, y escasez de recursos.

Puesto que el cambio climático se relaciona con todas las causas que motivan las migraciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se refiere a él como “multiplicador de amenaza”⁷. Se puede observar, por lo tanto, el carácter multidimensional del cambio climático en su relación con la migración. El hecho de explorar la relación entre los movimientos migratorios y el cambio climático invita a reflexionar sobre la necesidad de políticas integrales que protejan los derechos de quienes se vean obligados a migrar como consecuencia de las condiciones climáticas adversas.

Tradicionalmente, el cambio climático no era considerado un factor motivador de la migración, pero la variación significativa de los componentes predominantes del clima como consecuencia de causas naturales y humanas está comenzando a ser considerada una causa esencial de la migración a nivel global. Actualmente, se ha alcanzado el nivel más alto de estos gases en la atmósfera desde hace 800.000 años. No cabe duda de que el equilibrio medioambiental se encuentra en un grave peligro. El IPCC estima que en 2100 la temperatura media del planeta habrá aumentado aproximadamente entre 1,8°C y 4°C⁸ lo que innegablemente transformará el modo de vida de todas las especies.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Una mirada de desarrollo y derechos”, *CEPAL*, 2024.

⁶ Oficina Gubernamental para la Ciencia, “Foresight: Migration and Climate Change”, Final Project Report, 2011.

⁷ Rojas, M., “El cambio climático como multiplicador de amenazas: El Informe de la ONU nos advierte que será imposible alcanzar el objetivo de limitar a 1,5°C el aumento de las temperaturas: necesitamos instaurar un trato distinto con el medio ambiente”, *Mensaje*, vol.70, no.702, 2021, p.15.

⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Contribución del Grupo de Trabajo I al Sexto Informe de Evaluación del IPCC, 2021.

El impacto inmediato del aumento de las temperaturas globales se está materializando en la subida del nivel del mar, lo que implicará la salinización de aguas subterráneas, inundaciones, y la erosión de los suelos, disminuyendo por lo tanto su capacidad productiva. Así, la producción de trigo, arroz y maíz, los tres más importantes para la población global, se verá gravemente mermada. La región más afectada será África subsahariana, debido a su baja latitud y su dependencia casi total de la agricultura de secano⁹. Además, aumentará la exposición a fenómenos meteorológicos extremos, como las marejadas ciclónicas.

Mientras que muchos de estos eventos medioambientales tendrán una duración reducida y los individuos afectados podrán adaptarse adecuadamente, una gran parte de estas poblaciones deberá recurrir al desplazamiento como última alternativa. Esta decisión dependerá en gran medida de su vulnerabilidad económica, social y política. La adaptación a los efectos del cambio climático es esencial, y deberá ser promovida a través de políticas como el desarrollo de sistemas de alerta temprana o la planificación dinámica. Es fundamental que las políticas que se creen en un futuro se enfoquen en la coordinación de los individuos afectados para que, de este modo, las migraciones sean ordenadas.

Sin embargo, el coste de las herramientas de adaptación es en muchas ocasiones elevado y los gobiernos de las regiones con menos recursos económicos no podrán asumirlos. Es por este motivo por el que las poblaciones afectadas acudirán a la migración como último recurso de adaptación, abandonando sus lugares habituales de residencia y poniendo en riesgo sus vidas.

2.2.- CONCEPTO Y REGULACIÓN DE LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS

La migración climática es un fenómeno heterogéneo con una caracterización compleja que ha sido objeto de discusión en diversas conferencias internacionales, especialmente en los últimos años. La OIM señala que las migraciones climáticas comprenden el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente

⁹ Porter, J.R., Xie, L., Challinor, A.J., Cochrane, A.K., Howden S.M., Iqbal, M.M., Lobell, D.B., Travasso, M.I., "Food security and food production systems", Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, 2014.

por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional¹⁰.

Dentro de este término se encuentran incluidos los desplazamientos internos, reubicaciones, evacuaciones y otras formas de movilidad humana forzada por el impacto del cambio climático. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres establece que los tres impactos esenciales del cambio climático serán, en primer lugar, el incremento de eventos climáticos extremos, tales como las inundaciones repentinas o el desborde de ríos en regiones tropicales. En el año 2018, 24,2 millones de personas se desplazaron debido a eventos climatológicos extremos, y esto no hará sino aumentar en el futuro. En segundo lugar, los efectos del calentamiento global, como el traspaso del umbral de 1. 5° C de temperatura; y, en tercer lugar, el aumento del nivel del mar, lo que destruirá permanentemente zonas costeras bajas e islas de baja altitud¹¹.

Actualmente, se puede afirmar que la desaparición de Estados como Kiribati, Tuvalu o las Islas Marshall constituyen uno de los mayores desafíos al que la comunidad internacional deberá enfrentarse. En 2050, entre 665.000 y 1.700.000 habitantes de las islas del Pacífico se habrán visto forzadas a migrar a otro país¹². Las posibilidades de adaptación de estas poblaciones irán en descenso, lo que provocará un volumen de migraciones nunca visto. Es esencial distinguir los eventos climatológicos extremos de los de evolución lenta, tales como la desertización o el aumento del nivel del mar. Los eventos de uno u otro tipo implican consecuencias distintas en lo relativo a la migración. Los eventos extremos suelen tener como resultado desplazamientos dentro del propio país, mientras que los de evolución lenta generalmente conllevan una migración transfronteriza.

Los progresos en cuanto al reconocimiento de las migraciones climáticas han sido muy limitados. El principal problema que se plantea en la elaboración de políticas relativas a las migraciones climáticas a nivel nacional es la desconexión que existe entre la necesidad de crear relaciones diplomáticas y acuerdos bilaterales con otros Estados para facilitar este tipo de desplazamientos, y la insistencia de los gobiernos en centrar sus recursos en la recolocación interna para evitar la llamada “fuga de cerebros”, es

¹⁰ Plataforma de publicaciones de la Organización Internacional para la Migración, “Glossary on Migration”, *International Migration Law*, 2019, nº 34, p. 31.

¹¹ Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, “Informe sobre el calentamiento global de 1, 5°”, 2018.

¹² Añibarro Montero, C., “La protección internacional de los migrantes del cambio climático”, *Colección de Trabajos de Investigación del M.U. en Diplomacia y Relaciones Internacionales*, Escuela Diplomática de Barcelona, 2021.

decir, la emigración de personas cualificadas en detrimento de su propio país. Existe, pues, un choque de perspectivas dentro de los propios Estados que obstaculiza enormemente el desarrollo de políticas efectivas de protección.

A nivel internacional, la comunidad internacional no parece encontrar tampoco consenso. Mientras que los llamados “maximalistas”, pertenecientes en su mayoría al campo de las ciencias naturales, sostienen que las migraciones están vinculadas al cambio climático de forma directa y son una consecuencia indudable de éste, los “minimalistas” alegan que las migraciones responden a una lógica multidimensional, por lo que su vinculación al cambio climático es indirecta¹³. Por lo tanto, esta corriente doctrinal no considera necesaria la apertura de una línea de cooperación internacional para los desplazados climáticos y aboga por mantener las políticas tradicionales en materia de migraciones.

Como norma general, no es posible asimilar la protección de los migrantes climáticos a la protección recibida por los refugiados a través del Convenio de Ginebra de 1951¹⁴, dado que este instrumento fue elaborado en circunstancias históricas y culturales radicalmente distintas a las actuales, lo que resulta en la exclusión del cambio climático como motivo de refugio. No obstante, el modelo migratorio climático también conlleva un importante nivel de vulnerabilidad y capacidad de adaptación, por lo que una parte de la comunidad internacional señala la necesidad de equiparar la protección de los migrantes climáticos a la del resto de individuos desplazados. La protección de los derechos humanos y la dignidad debería ser el foco a la hora de desarrollar políticas eficaces.

Los derechos humanos y las migraciones climáticas están estrechamente relacionados, puesto que la vulneración de estos derechos es tanto una causa como una consecuencia del propio acto de migración¹⁵. El cambio climático tiene incidencias en derechos tan esenciales como la salud o la vivienda. La escasez de recursos naturales, la dificultad de acceso al agua dulce, o la pérdida de redes son algunos de los ejemplos de la pérdida de derechos de los migrantes climáticos.

El derecho a la libre determinación es otro derecho que también se ve afectado, por ejemplo, en cuanto los Estados insulares están comenzando a desaparecer como consecuencia de la subida del nivel del mar. La libre determinación es, discutiblemente,

¹³ Felipe Pérez, B., “Migraciones climáticas: una aproximación al panorama actual”, Fundación Ecología y Desarrollo, 2018, p.36.

¹⁴ Naciones Unidas, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, UNTS 137, artículo 1 A (2).

¹⁵ Aznar Gómez, M., “El Estado sin territorio: la desaparición del territorio debido al cambio climático”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2013, pp.9-13.

uno de los aspectos fundamentales pertenecientes a la identidad de un Estado, por lo que su pérdida como consecuencia de la desaparición del territorio supone la puesta en riesgo de la identidad cultural de una población. La comunidad internacional se encuentra, por lo tanto, ante un desafío: valorar el impacto del cambio climático en los tres elementos constitutivos del Estado: territorio, gobierno y población.

3.- EL SUMERGIMIENTO DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES

La elevación del nivel de mares y océanos como consecuencia del cambio climático puede derivar en el sumergimiento de varios Estados insulares. Entre los territorios afectados, destacan los situados en el Pacífico debido a la escasa elevación de las islas sobre el agua. El sumergimiento de estos Estados conllevaría, por lo tanto, la desaparición del territorio, lo que conduce a la necesidad de plantearse la supervivencia de estos Estados como sujetos autónomos. Este capítulo analizará la situación de los Estados en peligro de sumergimiento en el plano internacional y su posible pérdida de estatalidad, además de exponer posibles soluciones al respecto.

3.1.- LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO EN EL PLANO INTERNACIONAL

La habitabilidad de aproximadamente 40 países se encuentra actualmente en riesgo debido a las inundaciones y a la subida del nivel del mar¹⁶. Aunque el aumento del nivel del mar no es un fenómeno nuevo, el aumento registrado en el último se trata en su mayor parte a la acción humana, es decir, tiene un origen antropogénico. Como consecuencia, se producirá el desplazamiento de casi 26 millones de personas en los próximos años. Además, la subida del nivel del mar planteará riesgos a la soberanía y existencia de los pequeños Estados insulares del Pacífico, (PEID), tal como ha señalado en diversas ocasiones el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático¹⁷.

¹⁶ Informe Nacional de evaluación de Tuvalu, 2003.

¹⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Informe del grupo internacional de trabajo II: Impactos, adaptación y vulnerabilidad", 2007.

Las consecuencias se extenderán más allá del mero sumergimiento de los Estados insulares, siendo las complicaciones humanas mayores de lo que la comunidad internacional ha podido anticipar. Estados como Kiribati o Tuvalu son algunos de los ejemplos más comunes debido a su posición a escasos metros sobre el nivel del mar. Se estima que la subida media se encuentra en los 3,6 milímetros por año, habiendo aumentado notablemente la altura de las olas¹⁸. Además, la escasez de agua potable, la alta densidad de población y la falta de recursos económicos hacen que estas islas sean los territorios con mayores índices de vulnerabilidad, convirtiéndolas en el foco principal del impacto.

Los Estados PEID conforman un grupo de 58 territorios, 38 de los cuales forman parte de las Naciones Unidas. Sus territorios se encuentran repartidos entre el Pacífico, el Caribe, el Atlántico, el Índico, el Mediterráneo y el mar del Asia Meridional. El Comité de Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas ha señalado que no existe una definición generalmente aceptada de los pequeños Estados insulares en desarrollo y, en la práctica, la adhesión a ese grupo se hace mediante la autoselección. No obstante, todos ellos cuentan con una superficie reducida, están alejados geográficamente de otros Estados, están dotados de recursos limitados, y son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, aunque algunos autores como Ilan Kelman y Jennifer J. West apunten que existen notables diferencias socioeconómicas entre los PEID y que, por lo tanto, no se debería englobar en la misma categoría a todos estos territorios¹⁹.

En el año 1990, los Estados PEID crean la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, una organización intergubernamental que tiene como objetivo dotar de voz a los países con mayor riesgo ante el aumento del nivel del mar¹⁹. El portavoz de esta asociación cuenta con capacidad negociadora en las Naciones Unidas, aunque no están dotados de un presupuesto regular, ni secretaría permanente o un documento formal de constitución, lo que rebaja la presencia de la Alianza en el plano internacional. Sin embargo, es importante señalar que ha desempeñado un papel fundamental durante la segunda Cumbre del Clima, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la cual distingue los

¹⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, "Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación", 2023.

¹⁹ Kelman, I., West, J., "Climate Change and Small Island Developing States: A Critical Review", *Ecological and Environmental Anthropology*, Vol.5, no.1, 2009, p.1.

PEID de los Estados en desarrollo y reconoce que el impacto medioambiental les afecta de forma particular, por lo que deben de ser reconocidos de forma específica²⁰.

En abril de 1994 tuvo lugar la primera Conferencia Global sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo en Barbados, en la que se adoptó el *Plan de Acción de Barbado*²¹. Esta iniciativa fue posteriormente actualizada por Naciones Unidas en el año 2005 a través del documento denominado *La Estrategia de Mauricio*²², siendo la Comisión para el Desarrollo Sostenible la encargada de la puesta en funcionamiento del programa. Las medidas de actuación que se encuentran recogidas en el documento se centran en tres niveles de actuación: nacional, regional e internacional. Varios aspectos fueron tomados en consideración, como las altas densidades de poblaciones de los Estados PEID, los recursos limitados, el efecto multiplicador de vulnerabilidad que presentan los Estados archipelágicos, y la excesiva dependencia del comercio internacional. Se puede observar, por lo tanto, el aumento de la presencia internacional de los PEID.

En 2001 se produce otro avance a través de la creación de la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los países menos desarrollados, Estados sin litoral en desarrollo y los pequeños Estados insulares en desarrollo²³. Su creación responde a las numerosas demandas por parte de la comunidad internacional, la cual denuncia la situación de vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Posteriormente, en 2012 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible²⁴, espacio que supuso otra oportunidad para que los PEID pudiesen exponer la gravedad de su situación. En esta conferencia, los dos principales focos de atención fueron la economía en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Una vez más, se volvió a reafirmar la especial vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

²⁰ Cumbre de la Tierra, junio de 1992.

²¹ Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares, 26 de abril a mayo de 1994.

²² Asamblea General de las Naciones Unidas, "Documento final de la reunión de examen de alto nivel sobre la aplicación de la estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del programa de acción", A/RES/73/228, 2019.

²³ Resolución 56/227 de la Asamblea General de 24 de diciembre de 2001.

²⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, 20 a 22 de junio de 2012.

3.2.- LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y REGIONAL

Ante la grave situación de los PEID, algunos Estados han comenzado a destinar ayudas los gobiernos. Por ejemplo, la Agencia Internacional de Cooperación de Corea, con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud, ha destinado 6 millones de dólares al sistema sanitario de Kiribati. Australia, por su parte ha creado el llamado *Pacific Labour Scheme*²⁵, un plan de inmigración orientado a los habitantes de las islas del Pacífico. Esta normativa contiene la posibilidad de ser beneficiario de visados de duración extendida y está destinado a trabajadores sin formación y con cualificaciones bajas y medias, lo que posibilita la inmigración de parte de la población de las islas.

En cuanto a las medidas regionales que los propios Estados PEID llevan a cabo, destaca la alternativa que propone el gobierno de Kiribati consistente en el establecimiento de un pequeño gobierno en la zona más alta de su territorio, la isla de Banaba. De este modo, una parte de la población permanecería en Kiribati, lo facilitaría el mantenimiento del Estado y el control sobre sus recursos. Otro ejemplo de medida regional adoptada por los dirigentes de Kiribati es la adquisición que el gobierno de Kiribati llevó a cabo en 2014 en las islas Fiyi para llevar a cabo la reubicación de sus habitantes. Filimoni Kau, secretario de Tierras y Recursos Minerales de Kiribati, anunciaba que el gobierno estaba en proceso de negociación con Fiyi para adquirir la mayor y más montañosa isla del archipiélago, con el fin de alojar a 103.000 kiribatianos en el caso de que se cumplan los fatídicos pronósticos del cambio climático. La compra finalmente se produjo, siendo Kiribati el único Estado que ha adquirido una porción de tierra en otro Estado como medida preparatoria ante la subida del nivel del mar²⁶. No obstante, esta medida de protección no está exenta de cierta problemática.

Aunque en un inicio los dirigentes de Fiyi mostraron su acuerdo con la transacción, posteriormente señalaron que alrededor de 500 personas se encuentran residiendo en este territorio. Estos habitantes son los descendientes de esclavos procedentes de otras islas que ahora ostentan la ciudadanía de Fiyi. Esta pequeña población ha afirmado que los dirigentes de Kiribati no han comunicado sus intenciones de reubicar su población

²⁵ *Pacific Labour Mobility*, Australia, abril de 2022.

²⁶ Pearson, L., "Nuclear Weapons, the Climate and Our Environment", *Don't Bank on the Bomb Scotland*, 2020.

en el territorio que ellos habitan, además de señalar que no hay suficiente extensión de terreno para satisfacer las necesidades agrícolas de ambos grupos de personas, es decir, las personas procedentes de Kiribati y los individuos que ya residen en el territorio. Además, el gobierno de Fiyi afirmó que los términos de la inmigración serían su competencia administrativa, por lo que se excluye la posibilidad de que Kiribati pueda ejercer su soberanía en el territorio de Fiyi.

Posteriormente, Kiribati se comprometió a destinar el territorio adquirido únicamente para producción agrícola, en base a la seguridad alimentaria de su población. Para ello, ha llegado a un acuerdo preliminar con China para el desarrollo de los cultivos. No obstante, no existe un marco legal que dote de planificación los hipotéticos planes de Kiribati en Fiyi. Se discute, además, si Estados Unidos, quien tiene un acuerdo de asociación con Kiribati, usará su capacidad de veto para anular el acuerdo con Fiyi, en base a su actual posición geopolítica con China. En cualquier caso, la compra efectuada por Kiribati como medida de protección de su población ante el sumergimiento de su territorio ha asentado precedente para el resto de los pequeños Estados insulares del Pacífico.

Así, por ejemplo, Maldivas ha anunciado sus planes de destinar parte de sus ingresos anuales procedentes de la industria del turismo en adquirir territorios en Sri Lanka, con el objetivo de proteger a los 300.000 habitantes de las islas que conforman el Estado²⁷. Otros Estados como Indonesia han barajado la posibilidad de alquilar parte de su territorio a los desplazados climáticos. Este Estado está constituido por 17.500 islas, la mitad de las cuales no están actualmente habitadas, por lo que esta alternativa parece ser plausible en un futuro.

No obstante, la compra y la cesión de territorios no es la solución más práctica para los desplazados climáticos, siendo la inmigración tradicional a otros Estados una opción más factible dado el marco legal existente, dado que la adquisición de territorio no asegura la adquisición de derechos por parte de la población que se traslada. Se trata únicamente de una transacción desprovista de garantías, por lo que el Estado receptor es libre de expulsar a la población que ha adquirido el territorio en ejercicio de su soberanía. Nos encontramos, por lo tanto, ante un difícil equilibrio de intereses. Por una parte, el derecho a la libre determinación y a la continuación de la identidad cultural de las poblaciones afectadas. Por otro lado, la soberanía que los Estados receptores

²⁷ Ramesh, R., "Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new homeland", *The Guardian*, 2008.

pueden ejercer sobre sus territorios, aunque estos hayan sido adquiridos o habitados por terceros Estados.

En vista a la falta de seguridad que la transacción y cesión de territorios conlleva, los pequeños Estados insulares a menudo se ven obligados a optar por la reubicación “masiva”, siendo Australia y Nueva Zelanda los principales destinos. Como ya se ha mencionado, la reubicación a otro Estado conlleva la pérdida de identidad cultural de estas poblaciones, que se ven obligadas a adquirir la condición de inmigrantes. La reubicación en un sentido tradicional conlleva, por lo tanto, la falta de control sobre un espacio físico. Esto desafía la concepción clásica del Estado, dado que excluye uno de los elementos necesarios para su existencia. Arangio-Ruiz señala que un Estado no desaparece cuando su territorio es ocupado, o su gobierno y población se encuentran en exilio, conservando, por lo tanto, su identidad²⁸. Los Estados continúan existiendo aun cuando los gobiernos operen fuera del territorio nacional, y se permite que el gobierno en exilio mantenga la jurisdicción sobre nacionales que se encuentren fuera del territorio.

¿Qué ocurre, no obstante, cuando el territorio de un Estado se hunde? ¿Tiene la población de ese Estado un derecho colectivo de autodeterminación aun cuando la población se vea obligada a trasladarse al territorio de un tercer Estado?

3.3.- LA INMINENTE PÉRDIDA DE ESTATALIDAD DE LOS PEID VS. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El cambio climático presenta una amenaza nunca vista al concepto de estatalidad de aquellos Estados que se encuentran en peligro de sumergimiento. Antes de analizar esta cuestión, es preciso delimitar el concepto de Estado en el derecho internacional. Tradicionalmente, el Estado se define como la organización política consistente en una población estable, un territorio delimitado, un gobierno soberano y capacidad para

²⁸ Arangio-Ruiz, G., *L'État dans le sens du droit des gens et la notion du droit international*, Oxford Academic, 1975, p. 58.

entablar relaciones con otros Estados, siendo el artículo 1 de la Convención de Montevideo el precepto generalmente aceptado para guiar la concepción de Estado²⁹.

Por un lado, el concepto de población hace referencia a la asociación natural de individuos, unidos por una relación político-jurídica en un determinado espacio geográfico. Así, autores Jellinek sostiene que los individuos que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población de este³⁰. En cuanto al territorio, este constituye la porción terrestre sometida a un orden jurídico que regula las relaciones de los sujetos que se encuentran en él. Tal como establecen Armas, Berberís y Querol, el territorio es el espacio geográfico, incluyendo superficie terrestre, marítima y aérea, sobre el cual se asienta la población, y en el que el Estado proyecta su soberanía y jurisdicción³¹. Por último, el concepto de gobierno hace alusión al poder supremo que rige el orden estatal y que dirime las controversias que surgen entre la población. Jellinek señala que todo conjunto de individuos necesita la dirección de una voluntad que cuide los fines comunes de la población. La ordenación y la ejecución de las órdenes que lleva a cabo el gobierno es precisamente donde reside el poder de la población como conjunto de individuos³².

Se ha señalado en varias ocasiones que no es necesario que el territorio se encuentre completamente delimitado, tal como establece la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Plataforma Continental del Mar del Norte³³, puesto que es suficiente que el territorio en el que se encuentra el Estado esté dotado de cierta consistencia, aunque sus límites no hayan sido aún establecidos con precisión. El artículo 1 de la Convención de Montevideo hace alusión, no obstante, a la necesidad de que un Estado cuente con un territorio definido en el que las funciones propias del gobierno puedan ejercitarse de forma efectiva. Por lo tanto, se puede observar que el elemento fundamental de la concepción moderna de Estado no es tanto su territorio como la soberanía, concebida esta como el ejercicio de autoridad y jurisdicción independiente sobre un territorio. Tal como apuntó el juez Huber en el caso de la Isla de las Palmas, la soberanía en relación con una porción de territorio es una condición legal necesaria para que esta porción de territorio sea incluida como parte de un Estado³⁴.

²⁹ Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, Montevideo, 1933.

³⁰ Jellinek, G., *Teoría General del Estado*, México D.F., Oxford, 1999, pp. 242-243.

³¹ Armas, F., Berberís, J., Querol, M., *Sujetos del Derecho de Gentes*, Cuadernos de Derecho Internacional, Buenos Aires, Ábaco, 1998, p.36.

³² Jellinek, G., *Teoría General del Estado*, México D.F., Oxford, 1999, p. 252.

³³ Corte Internacional de Justicia, *Dinamarca v República Federal de Alemania*, ICJ1, 1969, p. 32, para.46.

³⁴ Voto particular del juez Huber en el caso *Isla de las Palmas*, 2 RIAA 829,838, 1928.

Huber entiende la soberanía como el respeto a la integridad y al sistema normativo interior de un territorio.

Por lo tanto, no existe un Estado sin soberanía. Aunque existan ciertos límites a la soberanía de un Estado sobre su territorio, la discreción de la que goza es considerablemente amplia. Es importante apuntar, además, que esta soberanía se extiende a las zonas marítimas, tal como establece la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³⁵. Es innegable que la existencia de un gobierno, una población, un territorio, funciones soberanas, y la capacidad para entablar relaciones con otros Estados es necesaria para poder afirmar que un determinado Estado se ha erigido como tal. Sin embargo, la comunidad internacional discute si el reconocimiento por parte de otros Estados es también una condición necesaria para la existencia de estatalidad. Existen dos teorías contrapuestas.

Por una parte, autores como Crawford señalan que la estatalidad es independiente del reconocimiento³⁶. Esta teoría, denominada declarativa, asocia el reconocimiento a un acto político. Si el Estado existe, tiene el derecho a ser tratado por la comunidad internacional como tal. Su función primaria es, por lo tanto, el reconocimiento de un hecho. Por otro lado, la teoría constitutiva establece que la estatalidad depende del reconocimiento por parte de otros Estados, por lo que el reconocimiento es independiente del resto de elementos. El reconocimiento es precisamente lo que dota de personalidad jurídica internacional al Estado, por lo que no podrá considerarse sujeto de la comunidad internacional hasta que se produzca tal reconocimiento³⁷. Este reconocimiento puede ser expreso, en la forma, por ejemplo, de una declaración, o tácito, cuando se deduzca de las relaciones entre Estados³⁸. El prolífero surgimiento de Estados a lo largo del siglo XX hizo que el reconocimiento entre Estados se tornara una práctica común, la cual pretendía manifestar el apoyo a la independencia y la prosperidad de los nuevos Estados.

En el contexto de los PEID, no obstante, el reconocimiento *inter status* no es la cuestión principal de la problemática relacionada con su estatalidad, puesto que son

³⁵ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1994.

³⁶ Crawford, J., *The creation of States in International Law*, 2ª edición, OUP, 2007.

³⁷ Ri J., Carnesella, G., "El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a la Opinión Consultiva Kosovo", *Anuario Mexicano de derecho internacional*, vol.17, 2017, p. 5.

³⁸ Méndez Silva, G., Gómez Robledo, A., *Derecho Internacional Público*, Universidad Autónoma de México, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 1981, p. 3334.

Estados ya reconocidos que forman parte de la comunidad internacional como sujetos con personalidad jurídica. La soberanía es el elemento que presenta ciertos problemas, ya que no solo disminuye progresivamente a medida que avanza el hundimiento, sino que también lo hace la soberanía sobre las zonas marítimas, destacando la Zona Económica Común, donde se encuentran la mayoría de los recursos naturales que abastecen a las poblaciones de estos Estados. Dado que el ejercicio de la soberanía sobre un territorio y sus correspondientes zonas marítimas depende de la estatalidad establecida en la Convención de Montevideo, la desaparición de uno de estos elementos implicaría la extinción total del Estado. Aunque se hayan dado algunos casos en los que el Estado se ha reconocido aún sin la existencia de uno de los elementos esenciales, como es el caso del Congo en el año 1960, que fue reconocido y aceptado como miembro de las Naciones Unidas³⁹, surgen diversas dudas en torno al hundimiento de los pequeños Estados insulares, puesto que es una situación sin precedentes. Son varias las propuestas que se plantean para hacer frente a la desaparición de los PEID.

Partiendo del hecho de que las normas de derecho internacional sobre la disolución de los Estados establecen que la disolución puede ocurrir como consecuencia de la unión de dos Estados, la absorción de un Estado con otro existente, por anexo, o por el desmembramiento de un Estado⁴⁰, como fue el caso de Checoslovaquia en el año 1993, se podría plantear la posibilidad de que los Estados insulares en desaparición se rijan por estas normas cuando llegue el momento de su hundimiento. Se aplicaría entonces la presunción de continuidad de los Estados, reflejada en instrumentos como la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de tratados del año 1978⁴¹. Esta presunción de continuidad implica que un Estado en proceso de disolución debe establecer con cierta antelación sus obligaciones, especialmente en los relativo a la propiedad y las deudas, con el objetivo de que el Estado sucesor sea conocedor de las obligaciones existentes.

En el escenario de disolución por hundimiento del Estado, no obstante, el Estado en proceso de disolución no lo hace de forma voluntaria. El Estado en proceso de hundimiento perderá la totalidad de su territorio, siendo la presunción de continuidad difícilmente aceptada en este caso. Esta presunción es generalmente admitida en casos en los que el gobierno de un Estado se encuentra en el exilio o se produce la pérdida

³⁹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Acta Oficial de la 872ª sesión, Nueva York, 1960.

⁴⁰ Mikulka, V., "Informe sobre la nacionalidad en relación con la sucesión de Estados", *Publicaciones de las Naciones Unidas*, A/CN.4/480, 1997.

⁴¹ Comisión de Derecho Internacional, Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, Viena, 1978.

del territorio de forma temporal, lo que implica que situaciones previsiblemente permanentes como la de un Estado en hundido que se queda sin territorio no se encuentra dentro del alcance de la presunción. Es por este motivo por el que es preciso acudir a otras propuestas que encajen mejor con la situación de sumergimiento.

Actualmente, los ámbitos de interacción de las poblaciones no siempre son físicos o delimitados geográficamente, estableciendo por lo tanto una diferencia entre “lugar” entendido como espacio físico o material, y “espacio”, que hace referencia al plano intelectual o virtual⁴². Es por este motivo por el que son varios los académicos que sugieren acomodar la realidad de los pequeños Estados insulares, permitiendo su reconocimiento legal aún después de su sumergimiento. En ese sentido, Kolers aboga por la expansión del concepto de Estado⁴³, mientras que autores como Lindsay Yamamoto o Miguel Esteban proponen la utilización de faros o estructuras similares como “marcadores de soberanía”, permitiendo así la continuación de la estatalidad de los PEID cuando se produjese el hundimiento total del territorio⁴⁴. Aunque esta propuesta no soluciona la cuestión de la reubicación de la población y los problemas migratorios, asegura en cambio un mínimo de garantía a la cuestión de la continuación del ejercicio de soberanía.

En consonancia con estas propuestas, autores como Rayfuse reiteran que el derecho internacional tiene como obligación responder a la problemática de los Estados en proceso de sumergimiento de forma que se reconozca la soberanía de los PEID, evitando así que sigan siendo victimizados⁴⁵. Todos los Estados tienen el derecho fundamental a la supervivencia. Tal como ha señalado el juez Dillard, la población debe elegir el destino de su territorio, no el territorio el destino de su población⁴⁶.

Entre las propuestas de flexibilización de la concepción tradicional de Estado, no obstante, destaca la del Estado desterritorializado, explicada por autores como Odalen⁴⁷. Similar al concepto del gobierno en exilio, esta propuesta permitiría que la población de los PEID mantenga su identidad cultural a pesar de encontrarse en un tercer Estado.

⁴² Jiménez, W. G., “Territorio y Estado. Cambios y desafíos en la globalización del derecho”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol.9, 2014, num.2, pp.119-141.

⁴³ Kolers, A., “Floating Provisos and Sinking Islands”, *Journal of Applied Philosophy*, vol.94, num.4, 2012.

⁴⁴ Yamamoto, L., Esteban, M., “Vanishing Island States and Sovereignty”, *Ocean and Coastal Management*, 2010.

⁴⁵ Rayfuse, R., Scott, S.V., *International Law in the Era of Climate Change*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Ltd, 2012.

⁴⁶ Opinión particular del juez Dillard en el caso del *Sahara Occidental*, Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975, Repertorio de la CJI, p.122.

⁴⁷ Odalen, J., “Underwater Self-determination: Sea-level Rise and Deterritorialized Small Island States”, *Ethics, Policy & Environment*, 2014.

Los derechos sobre sus recursos naturales estarían intactos, habría elecciones regulares del gobierno, y se protegerían los derechos de los ciudadanos en aquellos Estados donde residan, todo ellos con el propósito de mantener su identidad colectiva.

Es innegable que en el momento en el que una población pierde su territorio, se desencadena una fractura de su conservación cultural⁴⁸. Por lo tanto, los argumentos en favor de la propuesta de Estado desterritorializado protege el derecho a la libre determinación. A diferencia de otras perspectivas, el nexo entre cambio climático y el derecho a la autodeterminación de los Estados no ha sido ampliamente explorado, a pesar de ser un factor importante que se debería tener en cuenta. El derecho a la libre determinación es una norma procedente del *ius cogens*, es decir, es una norma imperativa que no admite la exclusión o alteración de su contenido, por lo que todos los miembros de la comunidad internacional tienen obligación de respetarla. La Carta de las Naciones Unidas de 1945 establece el respeto a la autodeterminación de los Estados, señalando el artículo 55 que la creación medidas de bienestar y estabilidad es necesaria para que este derecho pueda materializarse⁴⁹.

Posteriormente, otros instrumentos comienzan a mencionar la autodeterminación de los Estados, destacando la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960⁵⁰. Además, jurisprudencialmente, la Corte Internacional de Justicia menciona este derecho en repetidas ocasiones. Por ejemplo, en la opinión consultiva sobre Namibia la CIJ hace alusión a la libertad de los pueblos para establecer su estatus político dentro del territorio sobre el que ejercen sus poderes jurisdiccionales, además de libertad para desarrollo cultural, económico y social⁵¹. Se establece que el derecho colectivo de un Estado a la autodeterminación es *erga omnes*, por lo que la cooperación internacional es esencial para asegurar su cumplimiento.

Sin embargo, el concepto de autodeterminación sigue siendo objeto de un considerable debate entre practicantes del derecho internacional, académicos y juristas, incluso en cuanto a la definición precisa del concepto y los casos en los que se aplica. Crawford, por ejemplo, considera que la autodeterminación es un principio relacionado con el derecho a ser un estado⁵². Por el contrario, la ONU, la CIJ y varios instrumentos

⁴⁸ Bronen, R., "Climate-induced community relocations: creating an adaptive governance framework based in human rights doctrine", *N.Y.U. Review of Law and Social Change*, vol.35:357, 2010, p. 397.

⁴⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

⁵⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 1514 (XV), 14 de diciembre de 1960.

⁵¹ Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva de 21 de junio de 1971.

⁵² Crawford, J., *The creation of States in International Law*, 2ª edición, OUP, 2007.

de derechos humanos adoptan una visión más amplia de la autodeterminación que no se limita a la creación de nuevos estados, la secesión o alguna otra forma de autodeterminación externa, sino que también incluye formas de autodeterminación internas más flexibles.

Las dos perspectivas, en cierto modo complementarias, difieren principalmente en su grado de flexibilidad. Por una parte, autores como Buchanan abogan por una concepción menos rígida, entendiendo la autodeterminación como la libertad de un determinado grupo para llevar un modo de vida común en base a ciertos valores, prácticas sociales y expresiones culturales propias⁵³. Es decir, no incluye en la autodeterminación el requisito de que el grupo deba ser capaz de impartir justicia entre sus miembros. Por su parte, Nine compara el concepto de autodeterminación con el de autogobierno, entendiendo por lo tanto que la autodeterminación conlleva autonomía e independencia. Define la autonomía como la habilidad de un determinado grupo para gobernarse a sí mismo, es decir, la capacidad para crear normas, asegurándose que estas se ejecutan dentro del territorio en el que ejerce su control. Para tener el derecho a la autodeterminación es preciso, por lo tanto, tener derechos soberanos sobre el territorio donde la población reside⁵⁴. De este modo, el argumento de Nine implica que no se puede impartir justicia en el territorio que los Estados insulares ocupan en terceros Estados, puesto que pasan a estar sometidos a la soberanía del Estado receptor.

Buchanan puntualiza, no obstante, que es fundamental distinguir la autodeterminación de los diferentes grados de autonomía política. Un error en esta distinción puede llevar a pensar que no existe autodeterminación si el grupo no posee el nivel más alto de autonomía política. Por lo tanto, si se admite la existencia de varios niveles de autonomía política, sería posible aceptar la existencia de grupos soberanos con derecho a la autodeterminación en el territorio de terceros Estados, como sería el caso de Kiribati en el territorio adquirido en las Islas Fiyi. Para comprender la aplicación de la propuesta de Estado desterritorializado es preciso adoptar una postura similar a la expuesta por Buchanan, es decir, la autodeterminación como la auto imposición de valores sociales y culturales sin la necesidad de que el grupo posea un nivel elevado de autonomía política.

⁵³ Buchanan, A. E., "The right to self-determination: analytical and moral foundations", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol.8, 1992, pp. 41-50.

⁵⁴ Nine, C., "Ecological refugees, states borders, and the Lockean proviso", *Journal of Applied Philosophy*, vol. 27, 2010, pp. 359-375.

Tal como expone Woodward⁵⁵, el Estado desterritorializado puede llegar a ser una realidad si la Alianza de los Pequeños Estados Insulares emite una declaración en la que se justifique la utilidad del Estado desterritorializado soberano y, posteriormente, se creen medidas regionales que faciliten el reconocimiento de su soberanía en el plano internacional. Harold Koh señala que los Estados pueden crear políticas que promuevan la participación de la comunidad internacional⁵⁶. Cabe la posibilidad de que los Estados reinterpreten el derecho internacional a través de la creación de políticas, lo que facilitaría el reconocimiento de la soberanía de los pequeños Estados insulares.

Es importante señalar que el concepto del Estado desterritorializado no es en absoluto de nueva creación. Por ejemplo, la Soberana Orden Militar del Temple de Jerusalén, de Rodas y de Malta ha sido considerado históricamente como un sujeto internacional, siendo reconocido por diversos Estados y ejerciendo soberanía sobre los territorios de Rodas y Malta. El tribunal papal señaló que la soberanía le fue concedida debido a que la orden llevaba a cabo actividades de ayuda internacional, al dedicarse a la provisión de servicios médicos. Por lo tanto, el reconocimiento de la soberanía fue dependiente de una función de interés humanitario. Otro ejemplo paradigmático de Estado desterritorializado es la Santa Sede entre los años 1870 y 1929, período en el que no contaba con territorio como consecuencia de su anexión a Italia. La soberanía sobre el Vaticano le fue concedida en 1929 a través de los Tratados de Letrán⁵⁷.

Si se comparan estas situaciones a los pequeños Estados insulares en peligro de hundimiento, se puede discutir que es posible que también se pueda aplicar la figura de Estado desterritorializado como solución a la falta de marco legal disponible en el derecho internacional para la cuestión de su estatalidad. Al encontrarse en un tercer Estado, el gobierno podría mantener cierta soberanía sobre el territorio abandonado, especialmente en lo relativo a los recursos naturales de su Zona Económica Exclusiva. No obstante, a pesar del atractivo de la propuesta de Estado desterritorializado, es innegable que existe el riesgo de que el Estado receptor no permita que se mantenga la soberanía del Estado que se encuentra en su territorio, haciendo poco factible la implementación de este modelo de Estado en el contexto de los PEID.

⁵⁵ Woodward, E., "Promoting the Continued Sovereign Status of Deterritorialized Island Nations". *Yale Journal of International Affairs*, vol.14, 2019.

⁵⁶ Koh, H., "Setting the World Right", *Yale Journal of International Affairs*, 2006.

⁵⁷ Zelaya, M. S., "A 90 años de la firma del Concordato de Letrán, nace el Estado de la Ciudad del Vaticano", *Efemérides del Instituto de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata, 2018.

Debido a la problemática que plantea la propuesta de Estado desterritorializado, Rayfuse y Crawford plantean la posibilidad de que la población se reubique a una isla artificial⁵⁸. Siguiendo los modelos de Estados como Dubái, por ejemplo, que creó en el año 2003 un archipiélago artificial de aproximadamente 300 islas a una distancia de 4 kilómetros de su costa. Otros ejemplos son los aeropuertos asiáticos construidos en islas artificiales, como es el caso de los aeropuertos de Kobe o el Aeropuerto Internacional de Kansai. Si la isla se encuentra a una distancia de 200 millas de la costa del Estado, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece en su artículo 56 que la jurisdicción puede ser ejercida⁵⁹. Por lo tanto, sería posible que los PEID, por ejemplo, Maldivas, construyesen islas artificiales sobre las que seguir ejerciendo su soberanía y, por lo tanto, evitar su desaparición como Estado.

Desde una visión más realista, se debe señalar que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no prevé el ejercicio de soberanía de la isla artificial sobre las zonas marítimas adyacentes, lo que significa que la estatalidad de los PEID no se mantendría totalmente intacta en el caso de que se construyan islas artificiales. Además, trasladar a toda una población conlleva un evidente obstáculo logístico, lo que dificulta considerablemente la construcción de islas artificiales como una solución factible.

Se ha puesto de manifiesto que las propuestas ante la pérdida de territorio de los PEID, (el Estado desterritorializado y la reubicación en islas artificiales), no despejan la incertidumbre. Es por esto por lo que es preciso situarse en el peor de los escenarios y plantearse la posible apatridia de los habitantes en caso de que no sea posible mantener la existencia de los Estados tras su hundimiento.

3.4.- LA CONSECUENCIA DE LA PÉRDIDA DE ESTATALIDAD: LA APATRIDIA

El derecho internacional reconoce la apatridia como una anomalía que debe evitarse. El artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas establece que un apátrida es aquella persona que no es considerada como nacional por ningún Estado

⁵⁸ Rayfuse, R., Crawford, E., "Climate Change, Sovereignty and Statehood", *Legal Studies Research Paper*, vol. 11(59), The University of Sydney, 2011.

⁵⁹ Secretaría General de Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Ginebra, 1994.

conforme a su legislación⁶⁰. Situándose en el escenario menos favorable, el territorio de los PEID se verá sumergido y no será posible garantizar la continuación de su estatalidad, por lo que la población está en riesgo de apatridia.

Incluso en aquellos casos en los que la población se encuentre en un tercer Estado, la población en el extranjero no tendría acceso a la protección del Estado, por lo que se les trataría como apátridas de facto, es decir, carecerían de nacionalidad efectiva y se les trataría como apátridas de iure, tal como se establece en el Acta Final de la Convención para reducir los casos de apatridia⁶¹. Mientras que los apátridas de iure son personas que no son nacionales de ningún Estado, ya sea porque no se les otorgó ninguna nacionalidad al nacer o posteriormente, o porque a lo largo de su vida perdieron su nacionalidad y no adquirieron una nueva, los apátridas de facto ya no disfrutaban la protección y asistencia de sus autoridades nacionales. En caso de que el Estado afectado considerase que su existencia ha cesado y la población no cuenta con ninguna otra nacionalidad, los apátridas *de facto* se convertirían en apátridas *de iure*.

En base al artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, en caso de que el Estado afectado se declare como inexistente, los Estados parte tienen la obligación de facilitar la asimilación y la naturalización de los apátridas, además de proporcionar derechos básicos cuando la población llegue a su territorio⁶². Aunque un número limitado de Estados ha ratificado este instrumento, lo que reduce considerablemente la eficacia de este precepto, es innegable que esta posibilidad se encuentra presente como medida de protección a los apátridas.

Además de la ya mencionada Convención de 1954, la apatridia se reitera en distintos instrumentos, como el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos⁶³, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989⁶⁴, o la Convención Americana sobre derechos humanos de 1969⁶⁵. Las medidas adoptadas por estos instrumentos tienen un doble objetivo. Por un lado, buscan la protección de las personas apátridas. Por otro, previenen y reducen los casos de apatridia⁶⁶. Las principales medidas que se plantean

⁶⁰ Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en Res. 526 A (XVII), Nueva York, 26 de abril de 1954.

⁶¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Convención para Reducir los Casos de Apatridia, Nueva York, 1961.

⁶² Ibidem nota ⁶⁰, artículo 32.

⁶³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Res. 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

⁶⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, Res. 44/25, Nueva York, 20 de noviembre de 1989.

⁶⁵ Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

⁶⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, División de Protección Internacional, Park, S., "El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos", 2011.

para evitar las situaciones de apatridia son la cesión de parte del territorio de un Estado, la unión con otro, o la adquisición de la nacionalidad de un tercer Estado. La primera opción, como se ha señalado con anterioridad, es poco probable que se lleve a cabo en la práctica, puesto que el Estado receptor en el que se trasladaría la población debe de estar de acuerdo con que el Estado goce de su soberanía plena.

Por lo tanto, las opciones para evitar la apatridia, tal como señala ACNUR, se limitan a la planificación temprana por parte de los Estados, organizar consultas con los PEID, y asesorar desde Naciones Unidas en la medida de lo posible a los gobiernos afectados⁶⁷. Una parte de la comunidad internacional ha sugerido el reconocimiento de la apatridia climática en el marco de la CMNUCC a través de acuerdos multilaterales que garanticen la posibilidad de reubicar a las poblaciones de los PEID en otros Estados, reconociendo su estatus de apátridas. Estas medidas deben de ser estudiadas en profundidad sin olvidar que, aunque no inminente, la apatridia sigue siendo una causa de preocupación para los Estados insulares en riesgo de hundimiento como consecuencia del cambio climático.

Dado que es en cierta medida previsible, la solución principal debería ser la adquisición de una nacionalidad efectiva antes de que se produzca el sumergimiento del Estado. De este modo, aunque durante un período transitorio, los afectados podrían adquirir una doble nacionalidad. Puesto que no es realista exigir los requisitos normales de adquisición y renuncia que establecen las leyes nacionales, la solución más apropiada sería que se dispensase del cumplimiento de estos requisitos a las poblaciones afectadas. Otra posible solución a la apatridia es el establecimiento de una unión con otro Estado habitable, creando uno nuevo o absorbiendo el Estado en proceso de hundimiento. En este escenario, los ciudadanos del Estado predecesor adquieren la nacionalidad del Estado sucesor. En cualquier caso, se crearía una federación que protegiese la nacionalidad de las poblaciones en peligro, evitándose de este modo la apatridia climática. Esta propuesta requiere de mecanismos que aseguren tanto la protección de los derechos humanos de las poblaciones reubicadas, como sus derechos de residencia, además del mantenimiento de la estabilidad en las relaciones diplomáticas, consulares y políticas, teniendo en cuenta la sostenibilidad social, económica y ambiental de la reubicación.

Sin embargo, el hecho de que la población de los PEID sea considerada apátrida, ya sea *de facto* o *de iure*, conlleva admitir que estos Estados insulares han dejado de existir. Además, el estatus de apátrida no es estable y es considerado una anomalía en

⁶⁷ *Ibidem*.

del derecho internacional. No existen siquiera existen políticas efectivas de protección en este ámbito, por lo que es preciso plantear también la posibilidad de alejar los esfuerzos de la regulación de la apatridia climática, devolviendo la atención a las formas en las que se podría garantizar la continuación de los Estados.

La posible apatridia plantea, además, severos problemas relacionados con los pueblos indígenas, quienes presentan una vinculación especialmente fuerte con las tierras que habitan debido a motivos religiosos y culturales. Es preciso plantearse cómo afectaría la pérdida del territorio a las poblaciones indígenas.

3.5.- EL EFECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS POBLACIONES INDÍGENAS

Los pueblos indígenas son un grupo generalmente olvidado por la normativa internacional. Lo mismo ocurre en el ámbito de las migraciones climáticas. Las voces de las poblaciones indígenas de los PEID necesitan ser escuchadas con más atención, puesto que son muchos pueblos los que se muestran reticentes a abandonar sus tierras por motivos espirituales e históricos⁶⁸.

Tal como se ha analizado, el derecho a la autodeterminación se encuentra en peligro en los PEID en peligro de sumergimiento. Este mismo peligro está presente también, por lo tanto, en las poblaciones indígenas que habitan estos Estados. Las islas del Pacífico contienen la mayor proporción de pueblos indígenas mundialmente, constituyendo el 70% del total de los 476 millones de personas indígenas a nivel global⁶⁹. Otras zonas del planeta, destacando la región Ártica amenazada por el deshielo de los glaciares, también contiene una parte significativa de la población indígena global. Su seguridad alimentaria, las rutas tradicionales de caza y pesca, y sus derechos culturales se encuentran en peligro. En concreto, cabe destacar el difícil equilibrio entre las medidas de mitigación del cambio climático y las culturas indígenas. Desde un punto de vista jurídico, el conflicto reside en la contraposición, por un lado, del derecho a un

⁶⁸ Farbotko C., McMichael C., "Voluntary immobility and existential security in a changing climate in the Pacific", *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 60, un.2, 2019, pp. 148-162.

⁶⁹ Organización Mundial del Trabajo, "Aplicación del convenio sobre pueblos indígenas y tribales", num.169, 2020, p. 13.

medioambiente limpio, sano y sostenible⁷⁰ y, por otro, de los derechos culturales de las poblaciones indígenas⁷¹.

En ese sentido, la Relatora Especial sobre los Derechos Culturales de las Naciones Unidas ha indicado que no existe una definición oficial de “derechos culturales”, pero que se pueden definir como “derechos en el ámbito de la cultura”⁷². El ser humano otorga de significado a su realidad a través de la cultura⁷³ y construye su propia identidad. De forma más concreta, los derechos culturales permiten a la población de un Estado participar en la vida cultural, gozar del progreso científico y acceder a la educación y, en el caso de los pueblos indígenas, comprenden también el disfrute de sus ecosistemas, puesto que su visión holística de la cultura tiene como foco principal la naturaleza. Por lo tanto, la conexión entre derechos ambientales y culturales es especialmente estrecha. El territorio no es únicamente la base para su subsistencia económica, sino que constituye también el núcleo de su vida cultural y espiritual.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la violación de estos derechos. Por ejemplo, señala en el caso *Chitay Nech c. Guatemala* que el desplazamiento forzado de los indígenas fuera de su comunidad como consecuencia del aumento del nivel de los mares, junto con la omisión del Estado de Guatemala de tomar medidas de protección, conlleva grave secuelas para el tejido cultural y étnico de la población⁷⁴. Además, es importante tener en cuenta que es necesaria la participación de los pueblos indígenas en la creación de políticas de migración climática, puesto que su perspectiva es necesaria para integrar sus necesidades específicas en las medidas de protección, sin excluir así sus modelos de vida ancestrales.

Por lo tanto, es necesaria la incorporación del enfoque étnico-racial en la estructuración de las políticas para el abordaje de las migraciones climáticas. Esto implica reconocer que las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o individuos en base a diferencias religiosas o étnicas son jurídicamente inválidas, tal como sostiene la Comisión para el esclarecimiento de la

⁷⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/RES/48/13, 2021.

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay*, 17 de junio de 2005.

⁷² Shaheed, F., “Informe de la Experta Independiente en el campo de los derechos culturales, presentado de conformidad con la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/31/59, 3 de febrero de 2016.

⁷³ Swidler, A., “Culture in Action: Symbols and Strategies”, *American Sociological Review*, vol. 51, nº 2, 1986, p. 273.

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Chitay Nech y otros c. Guatemala*, 25 de mayo de 2010.

verdad, la convivencia y la no repetición de Bogotá⁷⁵. Estas medidas de protección deben de estas basadas en el principio de responsabilidad de los Estados, asumiendo una posición activa en la elaboración de estas medidas⁷⁶. Las propuestas normativas que regulen el estatus de los migrantes climáticos serán clave en la protección de los pueblos indígenas.

4.- EL FUTURO DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS

Es innegable que el cambio climático es la consecuencia inevitable de un desarrollo económico sin precedentes del que la comunidad internacional no ha sabido medir las repercusiones a largo plazo. Norman Myers, profesor de ciencias medioambientales en la Universidad de Oxford, estima que en 2050 serán 200 millones los desplazados a nivel global⁷⁷. Aunque algunos autores señalan que este tipo de cifras únicamente consiguen un efecto alarmista⁷⁸, hasta los informes más conservadores ponen de manifiesto la urgencia de implementar medidas de protección. Este tipo de incongruencias y lagunas del derecho internacional llevan a plantearse si es realmente necesario crear una nueva categoría de desplazados, o si existe una forma en la que las normas existentes constituyan un marco legal satisfactorio para la protección de los migrantes climáticos.

4.1.- MARCO NORMATIVO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ACTUALIDAD

Tal como señala Black⁷⁹, Lester Russel Brown, analista de ecosistemas naturales y fundador del Worldwatch Institute, fue el primero en dar una definición de migrantes ambientales en la década de los 70. A través de esta definición se pone de manifiesto

⁷⁵ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia”, 2018.

⁷⁶ San Martín Gómez, P., “Incorporación del enfoque étnico-racial en el abordaje jurídico y político de las migraciones climáticas”, *Universitas*, vol. 42, 2023.

⁷⁷ Myers, N., Kent, J., *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, Climate Institute, Washington, 1995.

⁷⁸ Egea, C.; Soledad, J., “Los Desplazados Ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto”, *Cuadernos Geográficos*. Universidad de Granada. 2011, no. 49, pp. 201-215.

⁷⁹ Black, R, *Environmental refugees: myth or reality?* Working Paper nº34, New Issues in Refugee Research, Universidad de Essex, 2021.

el estrecho vínculo entre las ciencias naturales y las políticas públicas⁸⁰, y la imperante necesidad de que exista una cooperación entre ambas para llevar a cabo medidas eficientes.

Posteriormente, en el año 1985, Essam El-Hinnawi intenta delimitar este concepto, y apunta que la disrupción medioambiental que impulsa el desplazamiento puede estar provocada por acción antropogénica. Pone de relieve, además, la significativa pérdida de calidad de vida de aquellas personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares⁸¹. La línea de investigación llevada a cabo por El-Hinnawi se acerca a la perspectiva de los derechos humanos, alejándose del tono científico de Russel Brown y adoptando una perspectiva más humanitaria del estudio de las migraciones climáticas.

La concreción del lenguaje empleado para designar a los desplazados ambientales puede parecer irrelevante a efectos prácticos. No obstante, es importante apuntar que el hecho de contar con una definición para este tipo de desplazados establece un patrón de comportamiento a seguir por los Estados, lo que aumenta el grado de precisión a la hora de elaborar políticas de protección. El hecho de llevar a cabo investigaciones en países concretos ha servido para llevar más allá el concepto de desplazado climático.

Por ejemplo, el proyecto *EACH-FOR* fue financiado por la Comisión Europea entre los años 2007 y 2009 y permitió estudiar los escenarios de migración por causas ambientales en Estados como Ecuador, Argentina y México⁸². Este proyecto perfiló el concepto de desplazados climáticos y contribuyó a la recopilación de causas que motivan este tipo de desplazamientos. En especial, una de las principales conclusiones fue que el cambio climático se entrelaza con otras muchas causas.

No existe actualmente una sistematización ordenada de los movimientos de personas asociados a la crisis climática, lo que invisibiliza la problemática y coloca a los afectados en una situación de menor protección que aquellos individuos desplazados por otro tipo de motivos como, por ejemplo, los refugiados, quienes se encuentran amparados por la Convención de Ginebra de 1951⁸³. Además, los informes existentes y las bases de datos muestran datos generales no desglosados, lo que evidencia aún más, si cabe, la falta de un marco sólido para este tipo de desplazamientos.

⁸⁰ Russell Brown, L., McGrath, P., Stokes, B., "Twenty-Two Dimensions of the Population Problem", Worldwatch Institute, 1976, pp. 7-82.

⁸¹ El-Hinnawi, E., "Refugiados ambientales: un criterio de habitabilidad", United Nation Environmental Programme, Nairobi, 1985.

⁸² EACH-FOR, *Environmental Change and Forced Migration Scenarios*, D.34. Synthesis Report, 2009.

⁸³ Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de las Naciones Unidas. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra, 28 de julio de 1951.

Tras su primera mención en la década de los 70, fueron varios los foros de discusión que comenzaron a tratar el régimen jurídico de los desplazados ambientales, pero no ha habido avances significativos desde entonces. No existe un consenso sobre qué normativa se debe elaborar, ni está siquiera delimitado el concepto de migrante climático, cuestión básica que debería estar ya superada. De hecho, los informes sobre migración generalmente ignoran el hecho de que muchos de los migrantes considerados como “económicos” son en realidad “climáticos”, dado que su desplazamiento nace del cambio en las condiciones ambientales del lugar que habitan.

Aun así, es preciso destacar el debate llevado a cabo en la 94ª sesión de la OIM, donde se discutió acerca de la relación entre migraciones y ambientes. En este debate, se puso de relieve que las migraciones climáticas pueden acontecer tanto internamente como fuera del país de residencia, tanto por causas repentinas como por cambios progresivos en el medioambiente. A raíz de estas señalizaciones, otros foros de debate fueron surgiendo progresivamente en la comunidad internacional, siendo actualmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁸⁴, en adelante CMNUCC, uno de los textos de referencia.

Aunque la movilidad humana no fue incluida en el texto de la CMNUCC hasta 2010 a través del Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún, y ni siquiera se menciona específicamente la movilidad climática, este instrumento promueve las discusiones sobre derecho medioambiental, además de poner de relieve las responsabilidades pertinentes de aquellos países con emisiones elevadas de dióxido de carbono.

A nivel nacional, destacan las antiguas iniciativas de Finlandia y Suecia adoptadas en 2004 y 2005, respectivamente. Sus leyes de Extranjería incorporaron los términos de “desplazados ambientales” como respuesta a la imperante necesidad de protección. Por una parte, Finlandia ofrecía una protección temporal de 3 años a aquellas personas que no pudiesen regresar con seguridad a su país de origen o país de residencia permanente debido a un desplazamiento masivo provocado por un conflicto armado, una situación de violencia o un desastre ambiental⁸⁵.

Por su parte, la Sección 2ª de la ley sueca de Extranjería incluía también como causa de desplazamiento el “desastre ambiental”⁸⁶, otorgando permisos de residencia a las personas que cumplieren con los requisitos de esta sección. Como consecuencia de la afluencia de llegadas en 2015, estas disposiciones fueron derogadas por los gobiernos.

⁸⁴ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, 1992.

⁸⁵ Ministerio de Interior de Finlandia, Ley de Extranjería 301/2004 de 30 de abril de 2004.

⁸⁶ Parlamento de Suecia, Ley de Extranjería 2005:716 de 29 de septiembre de 2005.

No obstante, y aunque no mencionasen de forma específica a las personas que se desplazan como consecuencia de degradaciones climáticas progresivas, estos preceptos tenían el potencial de constituir un marco de mayor precisión que la normativa existente a nivel internacional.

Se debe reconocer que existen varios instrumentos internacionales que contienen menciones a los desplazados ambientales. Destaca, en primer lugar, la Iniciativa Nansen⁸⁷, propulsada por Suiza y Noruega en 2012, y que culminó con la adopción de la Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el contexto de los Desastres Naturales y el Cambio Climático⁸⁸. El objetivo es crear un espacio de investigación y diálogo entre Estados, políticos y especialistas en cambio climático y migraciones. ACNUR ha apoyado esta iniciativa y se ha comprometido a llamar a los Estados para que hagan frente a sus responsabilidades ambientales.

En segundo lugar, destaca el Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015⁸⁸, a través del cual la CMNUCC estableció con los Estados parte el objetivo de acelerar las inversiones necesarias para reducir las emisiones globales de dióxido de carbono. En concreto, el Acuerdo de París supuso un avance en el desarrollo normativo de las migraciones climáticas, puesto que introdujo en su preámbulo a las personas migrantes y señaló que necesitan especial protección. Merece una especial mención, además, la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030⁸⁹, instrumento que destaca la necesidad de aliviar los flujos migratorios derivados de causas ambientales.

En síntesis, las principales instituciones dedicadas a la producción de instrumentos sobre migración climática son la Secretaría de las Naciones Unidas para el Marco sobre Cambio Climático, el IPCC, el Sistema de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el PNUMA, y la Comisión Económica para América Latina. Estos organismos pertenecen a las Naciones Unidas, organización que debe destacarse como la instancia global encargada de velar por la seguridad humana. Las respuestas a los impactos del cambio climático se basan en el control, la adaptación, la resiliencia, la mitigación y el reasentamiento.

Sin embargo, la coordinación entre estas instituciones para elaborar un marco sólido de protección sigue siendo altamente deficiente. No se ha logrado aún establecer un consenso que permita desarrollar políticas concretas de protección. El solapamiento de

⁸⁷ Iniciativa Nansen, *Iniciativa Nansen sobre cambio climático y desastres naturales: Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, 2012.

⁸⁸ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 12 de diciembre de 2015.

⁸⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

esfuerzos de los diferentes organismos, tanto dentro de la propia ONU como con otras instituciones como la OIM, aumenta los costes de producción de iniciativas, además de ralentizar el progreso normativo. Es preciso plantearse, por lo tanto, si la inclusión de los desplazados climáticos en un marco normativo ya existente supone una vía más eficaz para garantizar su protección.

4.1.- LA HIPOTÉTICA INCLUSIÓN DE LOS DESPLAZADOS AMBIENTALES EN LA CONVENCIÓN DE 1951: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Actualmente, el marco normativo por excelencia de la movilidad humana forzada es la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967⁹⁰. Se establece en el artículo 1A.2. de la Convención de 1951 que una persona refugiada es aquella que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”⁹¹. Este precepto contiene el principio de no devolución, fundamental en cuanto a que prohíbe que las personas refugiadas sean devueltas a su país de origen, donde su vida o libertad correrían un grave peligro.

Entre las causas de refugio, los impactos ambientales no son específicamente mencionados, dado que la redacción de este instrumento fue llevada a cabo en un contexto histórico y social radicalmente distinto al actual. En el momento de su elaboración, los desplazamientos en Europa como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial estaban azotando el continente. Millones de desplazamientos forzados tuvieron lugar y la Convención de 1951 buscaba proteger los derechos humanos básicos de estas personas. El Protocolo de 1967 extiende la protección cubierta por la Convención de 1951, puesto que este primer documento se limitaba a mencionar el conflicto ocurrido antes de 1951. Por lo tanto, la protección se extendió a los conflictos y persecuciones de forma general. La intención de los miembros de la conferencia no era limitar intencionadamente el concepto de refugiado, sino guiar a los Estados de Europa a la hora de acoger a los migrantes en sus territorios a la luz de unos sucesos concretos.

⁹⁰ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967.

⁹¹ Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de las Naciones Unidas. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra. 28 de julio de 1951, artículo 1A.2.

Sin embargo, la interpretación que los Estados llevan a cabo de los conceptos de “persecución” y “necesidad” contenidos en el artículo 1 de la Convención de 1951 es muy estricta, por lo que existen grandes dificultades para extender la protección al tipo de migrante que nos atañe, es decir, el climático. La rigidez de la interpretación nace de la excepcionalidad de la privación de los derechos que sufre el individuo que huye de un conflicto o está siendo perseguido. Además, debe demostrarse que tal privación la lleva a cabo el Estado de origen, y debe de tratarse de una privación individual.

Algunos autores como López Ramón sostienen que no se aprecia en los desplazados medioambientales un especial temor de ser perseguidos por las autoridades nacionales, ni concurre razón objetiva que pueda justificar la discriminación por raza, religión, opinión política o pertenencia a grupos social, lo que implica que no procede aplicar la Convención de 1951. Argumenta también que la ampliación de la Convención de 1951 supondría la debilitación de este instrumento, puesto que se estaría aplicando a un número de personas demasiado elevado⁹².

Aunque la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido en diversas ocasiones el hecho de que algunas personas huyen en el contexto de los efectos adversos del cambio climático⁹³, es complejo demostrar que los impactos climáticos equivalen a “persecución”, alejando aún más la posibilidad de poder aplicar la Convención de 1951 a los desplazamientos ambientales. Sin embargo, la Convención puede ser de utilidad en aquellos casos en los que los impactos climáticos se unan a otros motivos de desplazamiento amparados por la Convención, como pueden ser los conflictos armados.

A nivel nacional, dos instrumentos que amplían la definición de la Convención: la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de América Latina de 1984⁹⁴ y la Convención sobre la Organización de la Unión Africana sobre los Refugiados de 1969⁹⁵. No son de gran utilidad, puesto que son instrumentos regionales y de cumplimiento voluntario, propio del *soft law*. No obstante, incluyen en sus definiciones de refugio las situaciones que han alterado gravemente el orden público, lo que amplía considerablemente la definición establecida inicialmente por la Convención de 1951. El hecho de emplear expresiones como “peligro generalizado” o “violaciones de derechos humanos”, se abre una nueva vía a la posibilidad de alegar un peligro colectivo.

⁹² López Ramón, F., “Los Refugiados Climáticos”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2017, nº 68, p. 2.

⁹³ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/54/81, 3 de agosto de 2023, p.11.

⁹⁴ Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984.

⁹⁵ Organización para la Unidad Africana, Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, 1001 U.N.T.S. 45, 10 de septiembre de 1969.

Recientemente, la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos, también conocida como Convención de Kampala⁹⁶, ofrece protección a los desplazados internos y es uno de los escasos instrumentos que incluyen en su articulado una referencia a los desastres ambientales. África, al igual que las islas del Pacífico, es uno de los mayores afectados por fenómenos ambientales, especialmente las sequías. Es por eso por lo que el Gobierno de la Unión Africana adoptó esta iniciativa, enfocándose en la detección temprana de los desastres ambientales y la creación de comunidades de acogida para los desplazados.

Aunque este tipo de instrumentos son difícilmente extrapolables al plano internacional, es interesante plantear la posibilidad de realizar una extensión extensiva y trasladar sus ideas a la Convención de 1951. En la línea de estos instrumentos nacionales, uno de los pasos que se está tomando para superar la falta de un marco legal es la interpretación extensiva del derecho a la vida. Entendiendo que este derecho se ve afectado para las personas que se desplazan más allá de sus fronteras nacionales como consecuencia de los impactos del cambio climático, se podría activar la obligación de no devolución de los Estados.

El principio de no devolución o *non-refoulement* impide devolver a un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corren peligro⁹⁷. El artículo 33.1. de la Convención de 1951 estipula que ningún Estado puede expulsar o devolver a un refugiado a las fronteras de los territorios donde corra peligro a causa de su religión, raza, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas. Este principio se extiende también a los solicitantes de asilo que todavía no han sido concedidos el estatus de refugiado y se ha convertido en una norma de carácter consuetudinario vinculante en todos los Estados. No obstante, la no devolución presenta ciertos problemas en el ámbito de las migraciones climáticas, puesto que no se ha podido establecer todavía que el derecho a la vida se vea amenazado por las consecuencias del cambio climático. La primera solicitud de refugio basada en causas medioambientales tuvo lugar en el año 2013 por parte de Ioane Teitiota, un ciudadano de la isla de Tarawa, en la República de Kiribati. Tal como se ha analizado con anterioridad, esta isla se encuentra en peligro de sumergimiento y es considerada parte de los PEID, por lo que el aumento del nivel del mar supone una amenaza inminente para el desarrollo nacional y el bienestar de la población.

⁹⁶ Unión Africana, Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África, 22 de octubre de 2009.

⁹⁷ Goodwin-Gill, G. S., *The Refugee in International Law*, Oxford, 2ª edición, Clarendon Press, 1996.

El señor Teitiota se trasladó con su mujer y tres hijos menores de edad a Nueva Zelanda en el año 2007, donde solicitó el estatus de refugiado en Nueva Zelanda en los términos de la Convención de 1951 tras el vencimiento de su permiso de residencia. Teitiota alegó que el impacto del cambio climático en Kiribati constituía un grave peligro para su vida y la de su familia. Aunque su solicitud de refugio fue desestimada por Nueva Zelanda, su petición derivó en un dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el que se concluye que la amenaza a la vida puede constituir la amenaza de un derecho, incluso si no resulta en la pérdida de la vida⁹⁸. Así loane Teitiota presenta solicitud de refugio en Nueva Zelanda en el año 2013. Su petición para obtener el estatus de refugiado se basa en el hecho de que la subida del nivel del mar ha dificultado la vida en Kiribati para él y su familia. El solicitante expuso que la contaminación del agua salina ha reducido la disponibilidad de agua potable, la erosión de la parte no habitable de la Isla de Tarawa ha creado una crisis de vivienda entre la población, y que las numerosas disputas sobre las tierras han tornado Kiribati en un entorno hostil para él y su familia.

Sin embargo, estas pretensiones fueron desestimadas por el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda, dado que el señor Teitiota no sufría un riesgo real de persecución si volvía a Kiribati, lo que lo excluía del amparo de la Convención de 1951. El tribunal señaló que el hecho de no haber participado en ninguna disputa por las tierras, además de no existir una amenaza tangible por parte del gobierno, lo excluía de la protección brindada a los refugiados. Además, Teitiota y su familia tenían acceso a agua potable y a una vivienda, lo que sirvió como un fundamento más para la decisión final. Es fundamental tener en cuenta, no obstante, que el Tribunal señala que la degradación medioambiental resultante del cambio climático podría crear una vía de acceso a la Convención de 1951⁹⁹.

En concreto, el tribunal de Nueva Zelanda examinó el Programa de Acción Nacional de Adaptación de 2007 de la República de Kiribati, presentado bajo la CMNUCC. Este documento señala que una gran parte de la población de Kiribati depende de recursos naturales, lo que ha dificultado su subsistencia a causa de los efectos del cambio climático. Las inundaciones y la erosión costera provocaron la reubicación en diversas zonas residenciales, a pesar de la instalación de 60 escolleras en el sur de la isla en el año 2005. El gobierno de Kiribati intentó sin éxito la diversificación de los cultivos, resultando en la actual inseguridad alimentaria que sufre la población debido a la

⁹⁸ Odriozola I., Di Santo L. R., Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Teitiota c. Nueva Zelanda*, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2020, vol. 10, num. 02, p. 197.

⁹⁹ Tribunal Supremo de Nueva Zelanda, NZSC 107, *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, 2015, párr.13.

desnutrición, la deficiencia de vitamina A y el envenenamiento de los peces por la contaminación del agua salada¹⁰⁰. El tribunal dictaminó que el derecho a la vida debe de interpretarse de forma amplia, por lo que una privación arbitraria de este derecho supone una interferencia no permitida por la ley, no proporcional y no necesaria en base a las circunstancias del caso. Por lo tanto, el tribunal llegó a la conclusión de que el derecho a la vida lleva de forma intrínseca una obligación positiva del Estado de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes.

Aunque el dictamen concluyó que la decisión del tribunal de Nueva Zelanda no vulneró el principio de no devolución y que únicamente podría revertirse la decisión en caso de que hubiese sido arbitraria o denegase el acceso a la justicia, sin duda representa un gran avance en la protección jurídica de los desplazados ambientales, ya que abre la puerta a una interpretación más extensiva del derecho a la vida y el papel de los Estados en la litigación climática.

En años posteriores al dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, han ido surgiendo ciertas cuestiones en el plano internacional sobre la responsabilidad de los Estados. El PNUMA ha señalado que la litigación climática será prolifera en los próximos años, siendo la responsabilidad estatal uno de los elementos clave del desarrollo jurisprudencial¹⁰¹.

En 2020, una asociación de pueblos indígenas presentó una queja frente a 10 relatores de Naciones Unidas denunciando que sus tierras son cada vez menos habitables como consecuencia de los impactos del cambio climático¹⁰². La queja alega que Estados Unidos no promueve estrategias de adaptación que garanticen la autodeterminación de las poblaciones afectadas, además de ignorar las violaciones a los derechos a la vida, salud, agua, vivienda, medioambiente limpio y alimentación.

Posteriormente, en el año 2021, los gobiernos de Antigua y Barbuda y de Tuvalu firmaron el “Acuerdo para el Establecimiento de una Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre Cambio Climático y Derecho Internacional”¹⁰³, abierto a la adhesión del resto de PEID. Este acuerdo autoriza la petición de dictámenes consultivos al Tribunal Internacional sobre el Derechos del Mar, basado en el hecho de que los océanos tienen

¹⁰⁰ Weiss, K., “The Making of a Climate Refugee”, *Foreign Policy*, 2015.

¹⁰¹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Global Climate Litigation Report. 2020, Status review”, Law division, Nairobi, 2020.

¹⁰² Climate Case Chart, “Rights of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement”, 2020.

¹⁰³ Gobierno de Antigua y Barbuda, “Agreement for the establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law”, Edimburgo, 31 de octubre de 2021.

una importancia fundamental como depósitos de gases de efecto invernadero, además de la relación directa entre el medioambiente marino y los efectos adversos del cambio climático en los PEID. El 12 de diciembre de 2022, los PEID presentan una solicitud de dictamen al Tribunal Internacional sobre los Derechos del Mar. Aunque aún no ha sido resuelta, se prevé que el tribunal concluya que la absorción por parte de los océanos de los gases de efectos invernadero puede ser considerada contaminación del medio marino y, consecuentemente, constituye una obligación de los Estados adoptar leyes y reglamentos para regularla.

Siguiendo esta línea, el gobierno de Vanuatu requirió a la Asamblea General de la ONU que presentase una solicitud de opinión consultiva a la CIJ sobre la concreción de obligaciones de los Estados con respecto a la protección del sistema climático y otros elementos del medio ambiente. La solicitud fue aprobada en marzo de 2023 por la Asamblea General, señalando que era preciso que la CIJ concretase las consecuencias jurídicas derivadas de estas obligaciones, además de señalar la especial vulnerabilidad de los PEID dada su localización geográfica¹⁰⁴.

El Acuerdo de París de 2015 contiene diversas obligaciones climáticas dirigidas a los Estados, sobre todo en lo relativo a la reducción de los gases de efecto invernadero, el control de empresas contaminantes, y la salvaguardia de los derechos humanos. No obstante, las recientes solicitudes a la CIJ por parte de los PEID adoptan un enfoque novedoso, centrado en la protección de los derechos de las generaciones presentes y futuras contra los efectos del cambio climático.

Las solicitudes presentadas por los PEID ante el Tribunal Internacional sobre los Derechos del Mar y ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, presentan una gran similitud. Tal como sostiene Jiménez Pineda, no deben ser consideradas solicitudes alternativas, sino complementarias, puesto que la primera versa sobre las obligaciones específicas de los Estados Parte en la CMNUCC con relación a los efectos del cambio climático, mientras que la segunda versa sobre las obligaciones estatales en base al derecho internacional de forma más general¹⁰⁵. Jiménez Pineda apunta que no parece ser la estrategia procesal más eficiente, puesto que las solicitudes son muy similares y algunos de los Estados impulsores son coincidentes en ambas iniciativas.

¹⁰⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, "Resolución para la solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados respecto del cambio climático", Resolución A/77/L.58, 1 de marzo de 2023.

¹⁰⁵ Jiménez Pineda, E., "Hacia una Opinión Consultiva sobre Cambio Climático: a Propósito de la Solicitud de Dictamen de la Comisión de Pequeños Estados Insulares al Tribunal Internacional del Derecho del Mar", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm.45, 2023., p. 6.

Aun así, señala también que ambos tribunales han sido hasta la fecha congruentes en sus dictámenes, por lo que no parece posible que se cree un conflicto de jurisdicción entre ambos tribunales.

Finalmente, es preciso apuntar que, en contraposición con la vía contenciosa, la vía consultiva parece asegurar mayor éxito a las pretensiones de los PEID. El derecho procesal internacional no se encuentra aún lo suficientemente desarrollado como para garantizar soluciones en un corto período de tiempo. Aunque incipiente, el recorrido en la vía consultiva iniciado por los PEID debe ser bienvenido, ya que ha llamado la atención de la comunidad internacional y ha dado luz a uno de sus mayores desafíos: la precisión de las obligaciones específicas de los Estados con relación al cambio climático.

4.2.- LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS: PROPUESTAS A FUTURO

Tal como se ha puesto de manifiesto, la interpretación y adaptación de la Convención de 1951 y de otros instrumentos normativos existentes, además del precedente jurisprudencial asentado por loane Teitiota, servirán como base a un marco normativo efectivo. Es preciso trazar herramientas que no se limiten a una localización geográfica concreta y que tengan un alcance amplio y ambicioso. Son dos las soluciones que principalmente se proponen. Por un lado, un Tratado Internacional y, por otro, la creación de un Protocolo en el seno de la CMNUCC.

En primer lugar, se propone crear un nuevo tratado que expanda el concepto de desplazado climático y brinde de protección a esta clase de migrante. La implementación de este instrumento depende en gran medida de la convergencia de voluntades de un número elevado de Estados, además de una sólida cooperación a nivel global. Similar a los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados, esta propuesta busca un grado de compromiso muy ambicioso. Es por esto por lo que ha recibido críticas por parte de varios académicos.

En concreto, Jane McAdam, una de las autoras más destacadas en el campo de las migraciones climáticas, se muestra contraria a la creación de un Tratado Internacional. Argumenta que la creación de un estatuto de “refugiado climático” no sería eficaz por

diversos motivos¹⁰⁶. En primer lugar, McAdam sostiene que el proceso de negociación de un tratado internacional puede suponer un mal uso del tiempo y, debido al Estado de inhabilitación de muchos de los Estados afectados, el hecho de centrarse en cuestiones técnicas como la redacción o la traducción del instrumento podría servir de excusa para no tomar medidas reales. En segundo lugar, la autora explica que la multicausalidad del desplazamiento climático, unido a la complejidad científica que conlleva el estudio de los impactos climáticos, impide trazar con exactitud una definición que incluya a todas las poblaciones afectadas. Por lo tanto, el tratado excluiría a un gran número de individuos. Se volvería, paradójicamente, a la situación actual en la que la Convención de 1951 excluye a los individuos que no cumplen con los requisitos de su estricto artículo 1.A.

Finalmente, la falta de compromiso político dificultaría enormemente el desarrollo de un nuevo tratado. Al contrario de lo que ocurre con los acuerdos puntuales, un tratado internacional supone un nivel muy ambicioso de cooperación, y son muchos los Estados que no se encuentran actualmente dispuestos a asumir semejante nivel de compromiso. En el caso concreto del sumergimiento de los PEID, es posible que la comunidad internacional desarrolle un proyecto de reubicación transfronteriza basado en la protección de los derechos humanos y la justicia climática. Esta iniciativa generaría un flujo estable y controlado de desplazamientos, además de crear una red migratoria que garantice la autodeterminación de las poblaciones y el respeto del principio de no devolución.

No obstante, esto no es tan probable a nivel global debido a la falta de consenso. Incluso a nivel regional existen perspectivas contrapuestas que dificultan el desarrollo de iniciativas. Por ejemplo, el gobierno de Kiribati busca el reconocimiento de responsabilidad por parte de los Estados industrializados, y solicita la compensación de daños. Sin embargo, Tuvalu y los Estados Federados de la Micronesia se muestran reticentes a incluir las reubicaciones en un tratado internacional por miedo a que eso conlleve que no se lleven a cabo medidas de mitigación más inmediatas. Por lo tanto, el equilibrio de intereses parece ser difícil tanto a nivel nacional y regional como internacional.

¹⁰⁶ McAdam, J., "Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the answer", *International Journal of Refugee Law*, vol.23, no.1, Oxford University Press, 2011, pp. 2-27.

La segunda propuesta constituye una solución intermedia entre un Tratado Internacional y los acuerdos bilaterales: la redacción de un nuevo Protocolo en el marco de la CMNUCC, que se denominaría *Protocol on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees*, o *Climate Refugee Protocol*. La creación de este protocolo es más ventajosa a nivel práctico, puesto que la CMNUCC cuenta con apoyo de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Así, la cooperación parece estar más asegurada, lo que facilitaría su implementación en los distintos Estados. Esta arquitectura institucional también presenta ventajas en lo relativo al tiempo, que se reduciría considerablemente.

Aunque la creación de un protocolo de la CMNUCC pueda presentar una serie de desventajas como, por ejemplo, la posible discriminación a los desplazados por causas que no sean estrictamente climáticas, parece ser la propuesta más adecuada, siempre que no se pierda de vista la inclusión de los principios de reubicación planificada y reasentamiento, el respeto de los derechos colectivos de las poblaciones, el principio de asistencia internacional para la ejecución de las medidas nacionales, y la distribución de responsabilidades entre Estados.

Para lograr que la implementación del protocolo sea efectiva, autores como Biermann y Boas proponen la creación de un Comité Ejecutivo al servicio de la CMNUCC que se encargue de la supervisión general de los principios del protocolo. Además, sugieren la participación de organizaciones internacionales como el Banco Mundial o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura¹⁰⁷, lo que hace esta propuesta muy interesante y novedosas.

A la luz de estas ideas, se puede concluir que la creación de herramientas concretas es una vía más adecuada que la reinterpretación de instrumentos ya existentes, aunque estos puedan servir como inspiración normativa. La deficiente gobernanza global actual y la incompatibilidad de intereses políticos parecen ser los principales obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo normativo. No obstante, esto no debería impedir que se desarrollen instrumentos como el protocolo de la CMNUCC. El compromiso con las generaciones presentes y futuras conlleva un deber ético de solidaridad y conservación del medio ambiente.

¹⁰⁷ Biermann, F., Boas, I., "Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees", *Global Change and Ecosystem Priority of the Sixth Framework Research Programme*, Integrated Project, ADAM Project, 2012, pp. 291-299.

5.- CONCLUSIONES

El cambio climático y los desplazamientos humanos están íntimamente conectados y es necesario que la comunidad internacional adopte medidas efectivas de protección. Es esencial que la vulnerabilidad contextual de los migrantes climáticos sea debidamente analizada como causa directa de los desplazamientos, ya sean internos o transfronterizos. La vulnerabilidad específica de cada población está estrechamente relacionada con la capacidad de cada Estado para hacer frente a los desastres naturales. Por lo tanto, a pesar de la percepción de que el cambio climático afecta indistintamente a todas las regiones del planeta sin ningún criterio específico, no se debe perder de vista que ciertos Estados no cuentan con los recursos necesarios para adoptar políticas eficientes y necesitan con mayor urgencia del soporte de la comunidad internacional.

En cuanto a la laguna normativa existente, son tres las soluciones que en esencia se plantean: la reinterpretación de la Convención de 1951 tomando como inspiración los instrumentos nacionales de África y América Latina, la creación de un Tratado Internacional, y el nacimiento de un Protocolo bajo la CMNUCC. A la luz de estos instrumentos, se garantizaría que la comunidad internacional avance hacia una interpretación más amplia de “migrante climático” que permita establecer flujos de migración seguros para los desplazados en base a la cooperación entre Estados.

Aun así, y aunque es de gran ayuda que exista una definición concreta de migrante climático, el hecho de delimitar el marco teórico y académico no conlleva realmente efectos prácticos. Además, existe la posibilidad de que la regulación normativa de la migración climática desvíe la atención del problema base: la reducción por parte de los Estados industrializados de las emisiones de los gases de efectos invernadero. Es innegable también que el derecho internacional está gravemente imitado por su tendencia al *soft law*, la deficiente gobernanza global contemporánea y la falta de cooperación política entre Estados.

En lo relativo a los PEID, dada la inminente apatridia que acecha a sus poblaciones, no conviene que los gobiernos insulares esperen a que tengan lugar negociaciones sobre la protección internacional de los migrantes climáticos, ni esperar tampoco a que se cree un marco normativo sólido. Deben seguir adelante con las reubicaciones a países como Australia y Nueva Zelanda, acogiéndose a normativas como la mencionada Pacific Labour Mobility que les permita vivir sobre un territorio. En cuanto a su derecho a la autodeterminación y la preservación de la identidad cultural, el mantenimiento de su soberanía en las respectivas aguas territoriales, fenómeno conocido como

“congelación de bases” o “congelación fronteriza”, parece ser una solución temporal a esta problemática, evitando que la única vía sea el desplazamiento masivo a otro Estado. Es fundamental que el derecho de las personas prevalezca sobre las rígidas estructuras clásicas estatales y que se asegure la preservación de la identidad de los Estados.

Finalmente, el derecho internacional debe adoptar una estrategia multinivel para garantizar adecuadamente la protección internacional de los Estados en peligro de sumergimiento y de los desplazados climáticos. La ONU, junto con organismos como la OIM y los gobiernos estatales deben trabajar conjuntamente para asegurar la protección de los derechos humanos, la identidad de las poblaciones y la justicia climática global.

6.- BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ARMAS, F., BERBERÍS, J., QUEROL, M., *Sujetos del Derecho de Gentes*, Cuadernos de Derecho Internacional, Buenos Aires, Ábaco, 1998, p.36.
- AÑIBARRO MONTERO, C., “La protección internacional de los migrantes del cambio climático”, *Colección de Trabajos de Investigación del M.U. en Diplomacia y Relaciones Internacionales*, Escuela Diplomática de Barcelona, 2021.
- ARANGIO-RUIZ, G., *L'État dans le sens du droit des gens at la notion du droit international*, Oxford Academic, 1975, p.58
- AZNAR GÓMEZ, M., “El Estado sin territorio: la desaparición del territorio debido al cambio climático”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2013, pp.9-13.
- BLACK, R, Environmental refugees: myth or reality? Working Paper nº34, New Issues in Refugee Research, Universidad de Essex, 2021.
- BRONEN, R., “Climate-induced community relocations: creating an adaptive governance framework based in human rights doctrine”, *N.Y.U. Review of Law and Social Change*, vol.35:357, 2010, p.397.
- BUCHANAN, A. E., “The right to self-determination: analytical and moral foundations”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol.8, 1992, pp. 41-50.
- CRAWFORD, J., *The creation of States in International Law*, 2ª edición, OUP, 2007.
- EGEEA, C. Y SOLEDAD, J., “Los Desplazados Ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto”, *Cuadernos Geográficos*. Universidad de Granada. 2011, no. 49, pp. 201-215.

- EL-HINNAWI, E, "Refugiados ambientales: un criterio de habitabilidad", United Nation Environmental Programme, Nairobi, 1985.
- FARBOTKO C., MCMICHAEL C., "Voluntary immobility and existential security in a changing climate in the Pacific", *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 60, un.2, 2019, pp. 148-162.
- FELIPE PÉREZ, B., "Migraciones climáticas: una aproximación al panorama actual", Fundación Ecología y Desarrollo, 2018, p.36.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La Dignidad de la Persona*, Madrid, 3ª edición, Civitas, 1986. pp. 80 a 94.
- GOODWIN-GILL, GS., *The Refugee in International Law*, Oxford, 2ª edición, Clarendon Press, 1996.
- JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, México D.F., Oxford, 1999, pp. 242-243.
- JIMÉNEZ PINEDA, E., "Hacia una Opinión Consultiva sobre Cambio Climático: a Propósito de la Solicitud de Dictamen de la Comisión de Pequeños Estados Insulares al Tribunal Internacional del Derecho del Mar", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm.45, 2023., p.6.
- JIMÉNEZ, W. G., "Territorio y Estado. Cambios y desafíos en la globalización del derecho", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol.9, 2014, num.2, pp.119-141.
- KELMAN, I., WEST, J., "Climate Change and Small Island Developing States: A Critical Review", *Ecological and Environmental Anthropology*, Vol.5, no.1, 2009, p.1.
- KOH, H., "Setting the World Right", *Yale Journal of International Affairs*, 2006.
- KOLERS, A., "Floating Provisos and Sinking Islands", *Journal of Applied Philosophy*, vol.94, num.4, 2012.
- LÓPEZ RAMÓN, F., "Los Refugiados Climáticos", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2017, n°68, p.2.
- MCADAM, J., "Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the answer", *International Journal of Refugee Law*, vol.23, no.1, Oxford University Press, 2011, pp.2-27.
- MÉNDEZ SILVA, G., GÓMEZ ROBLEDO, A., *Derecho Internacional Público*, Universidad Autónoma de México, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 1981, p.3334.
- MYERS, N., KENT, J., *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, Climate Institute, Washington, 1995.

- NINE, C., "Ecological refugees, states borders, and the Lockean proviso", *Journal of Applied Philosophy*, vol. 27, 2010, pp. 359-375.
- ODALEN, J., "Underwater Self-determination: Sea-level Rise and Deterritorialized Small Island States", *Ethics, Policy & Environment*, 2014.
- PEARSON, L., "Nuclear Weapons, the Climate and Our Environment", *Don't Bank on the Bomb Scotland*, 2020.
- RAMESH, R., "Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new homeland", *The Guardian*, 2008.
- RAYFUSE, R., CRAWFORD, E., "Climate Change, Sovereignty and Statehood". *Legal Studies Research Paper*, vol. 11(59), The University of Sydney, 2011.
- RAYFUSE, R., SCOTT, S.V., *International Law in the Era of Climate Change*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Ltd, 2012.
- RI J., CARNESELLA, G., "El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a la Opinión Consultiva Kosovo", *Anuario Mexicano de derecho internacional*, vol.17, 2017, p.5.
- ROJAS, M., "El cambio climático como multiplicador de amenazas: El Informe de la ONU nos advierte que será imposible alcanzar el objetivo de limitar a 1,5°C el aumento de las temperaturas: necesitamos instaurar un trato distinto con el medio ambiente", *Mensaje*, 2021.
- RUSSELL BROWN, L., MCGRATH, P., STOKES, B., "Twenty-Two Dimensions of the Population Problem", *Worldwatch Institute*, 1976, pp. 7–82.
- SAN MARTÍN GÓMEZ, P., "Incorporación del enfoque étnico-racial en el abordaje jurídico y político de las migraciones climáticas", *Universitas*, vol. 42, 2023.
- SWIDLER, A., "Culture in Action: Symbols and Strategies", *American Sociological Review*, vol. 51, nu.2, 1986, p.273.
- WEISS, K., "The Making of a Climate Refugee", *Foreign Policy*, 2015.
- WOODWARD, E., "Promoting the Continued Sovereign Status of Deterritorialized Island Nations". *Yale Journal of International Affairs*, vol.14, 2019.
- YAMAMOTO, L., ESTEBAN, M., "Vanishing Island States and Sovereignty", *Ocean and Coastal Management*, 2010.
- YÁÑEZ VELASCO, R., *Refugio y Asilo Político. Conceptos y Problemas Jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2002, p. 31.

- ZELAYA, M.S., “A 90 años de la firma del Concordato de Letrán, nace el Estado de la Ciudad del Vaticano”, *Efemérides del Instituto de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata, 2018.

DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

- DOCUMENTOS DE LA ASAMBLEA GENERAL

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 1514 (XV), 14 de diciembre de 1960.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967.
- Comisión de Derecho Internacional, Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, Viena, 1978.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, Resolución 44/25, Nueva York, 20 de noviembre de 1989.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, 1992.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1994.
- Resolución 56/227 de la Asamblea General de 24 de diciembre de 2001.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 12 de diciembre de 2015.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, “Documento final de la reunión de examen de alto nivel sobre la aplicación de la estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del programa de acción”, A/RES/73/228, 2019.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/RES/48/13, 2021.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, “Resolución para la solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados respecto del cambio climático”, Resolución A/77/L.58, 1 de marzo de 2023.

- Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/54/81, 3 de agosto de 2023.

- OTROS ORGANISMOS

- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Acta Oficial de la 872ª sesión, Nueva York, 1960.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Convención para Reducir los Casos de Apatridia, Nueva York, 1961.

- CONFERENCIAS

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.
- Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de las Naciones Unidas. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra. 28 de julio de 1951.
- Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en Res. 526 A (XVII), Nueva York, 26 de abril de 1954.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, “Cumbre de la Tierra”, junio de 1992.
- Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares, 26 de abril a mayo de 1994.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, 20 a 22 de junio de 2012.

CONVENCIÓN Y DOCUMENTOS DE ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

- Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, Montevideo, 1933.
- Organización para la Unidad Africana, Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, 1001 U.N.T.S. 45, 10 de septiembre de 1969.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984.
- Unión Africana, Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África, 22 de octubre de 2009.

FUENTES NORMATIVAS EXTRANJERAS

- Ministerio de Interior de Finlandia, Ley de Extranjería 301/2004 de 30 de abril de 2004.
- *Pacific Labour Mobility*, Australia, abril de 2022.
- Parlamento de Suecia, Ley de Extranjería 2005:716 de 29 de septiembre de 2005.

JURISPRUDENCIA

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Chitay Nech y otros c. Guatemala*, 25 de mayo de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay*, 17 de junio de 2005.
- Corte Internacional de Justicia, *Dinamarca v República Federal de Alemania*, ICJ1, 1969, p.32, para.46.
- Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva de 21 de junio de 1971.
- Opinión particular del juez Dillard en el caso del *Sahara Occidental*, Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975, Repertorio de la CJI, p.122.
- Tribunal Supremo de Nueva Zelanda, NZSC 107, *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, 2015, párr.13.
- Voto particular del juez Huber en el caso *Isla de las Palmas*, 2 RIAA 829,838, 1928.

INFORMES

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, División de Protección Internacional, Park, S, “El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos”, 2011.
- BIERMANN, F., BOAS, I., “Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees”, *Global Change and Ecosystem*
- Climate Case Chart, “Rights of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement”, 2020.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Teitiota c. Nueva Zelanda*, 2020.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Una mirada de desarrollo y derechos”, *CEPAL*, 2024.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia”, 2018.
- EACH-FOR, *Environmental Change and Forced Migration Scenarios*, D.34. Synthesis Report, 2009.
- Gobierno de Antigua y Barbuda, “Agreement for the establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law”, Edimburgo, 31 de octubre de 2021.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Informe del grupo internacional de trabajo II: Impactos, adaptación y vulnerabilidad”, 2007.
- Grupo Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, “Informe sobre el calentamiento global de 1, 5º”, 2018.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Contribución del Grupo de Trabajo I al Sexto Informe de Evaluación del IPCC, 2021.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación”, 2023.
- Informe Nacional de evaluación de Tuvalu, 2003.
- Iniciativa Nansen, *Iniciativa Nansen sobre cambio climático y desastres naturales: Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, 2012.
- ODRIOZOLA I., DI SANTO LR., Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Teitiota c. Nueva Zelanda*, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2020, vol. 10, num. 02, p.197.
- Oficina Gubernamental para la Ciencia, “Foresight: Migration and Climate Change”, Final Project Report, 2011.
- Organización Internacional para las Migraciones, Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia, “Esfera de acción 6: migración, los desplazamientos y la movilidad humana”, 2016.
- Organización Mundial del Trabajo, “Aplicación del convenio sobre pueblos indígenas y tribales”, num.169, 2020, p.13.
- Plataforma de publicaciones de la Organización Internacional para la Migración, “Glossary on Migration”, *International Migration Law*, 2019, nº 34, p. 31.

- Porter, J.R., Xie, L., Challinor, A.J., Cochrane, A.K., Howden S.M., Iqbal, M.M., Lobell, D.B., Travasso, M.I., “Food security and food production systems”, Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, 2014.
- *Priority of the Sixth Framework Research Programme*, Integrated Project, ADAM Project, 2012, pp. 291-299.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Global Climate Litigation Report. 2020 Status review”, Law division, Nairobi, 2020.
- SHAHEED, F., “Informe de la Experta Independiente en el campo de los derechos culturales, presentado de conformidad con la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/31/59, 3 de febrero de 2016.