

ROSA GILES CARNERO  
(Coordinadora)

# Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro



THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**



"El presente proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación (comunicación) es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida."

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2012 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Rosa Giles Carnero (coordinadora)]  
Editorial Aranzadi, SA  
Camino de Galar, 15  
31190 Cizur Menor (Navarra)  
ISBN: 978-84-9014-099-4  
Depósito Legal: NA 1105/2012  
*Printed in Spain. Impreso en España*  
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA  
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL  
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11  
31013 - Pamplona

## Relación de Autores

TIAGO ANTUNES

NURIA ARENAS HIDALGO

TARIK ATMANE

SUSANA BORRÀS PENTINAT

ISABEL BRITO CABEZA

ANTONIO CARDESA - SALZMANN

SANTIAGO CASTELLÀ

MIREYA CASTILLO DAUDI

ELENA CONDE PÉREZ

ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS

ALFREDO DOS SANTOS SOARES

JOSÉ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGÉS

PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

ESPERANZA FERRANDO NICOLAU

MARÍA DEL PILAR FLORES FLORES

DANIEL IGNACIO GARCÍA SAN JOSÉ

VYACHESLAV GAVRILOV

SARA GONZÁLEZ SÁNCHEZ

ÁNGEL GÓMEZ DE ÁGREDA

JOSÉ JUSTE RUIZ

ENRIQUE J. MARTÍNEZ PÉREZ

LORENA MELCHOR LLOPIS  
 MARC B. MIHALY  
 PAOLA MILENKA VILLAVICENCIO CALZADILLA  
 MANUELA MORA RUIZ  
 ANDRÉS PERELLÓ RODRÍGUEZ  
 BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS  
 CARMINE PETTERUTI  
 ANTONI PIGRAU SOLÉ  
 RAFAEL A. PRIETO SANJUÁN  
 DAVIDE DE PIETRI  
 ISABEL RODRÍGUEZ MARTÍNEZ  
 ALFONSO SANZ CLAVIJO  
 IÑIGO SANZ RUBIALES  
 MARC ERIK SCHMELCHER  
 ÁNGEL TINOCO PASTRANA

## SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN .....	25
INTRODUCCIÓN .....	29

## PRIMERA PARTE

**LA ACCIÓN INTERNACIONAL, NORMATIVA E INSTITUCIONAL, EN  
MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO**

1	
<b>EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ENCRUCIJADA.....</b>	<b>37</b>
JOSÉ JUSTE RUIZ	
1. El cambio climático, un problema global incómodo .....	37
2. Un régimen internacional con una arquitectura compleja .....	40
3. Preparando el futuro: de Montreal 2005 a Durban 2011 .....	43
4. Situación actual: innovación, evolución y fragmentación del sis- tema .....	47
2	
<b>CONSECUENCIAS GEOESTRATÉGICAS DEL CAMBIO CLIMÁ- TICO.....</b>	<b>51</b>
ÁNGEL GÓMEZ DE ÁGREDA	
1. Deshielo ártico .....	56
2. Retroceso de los glaciares.....	58
3. Subida del nivel del mar.....	61
4. Otros fenómenos .....	62

3		
	THE «NORMATIVE ADAPTATION» TO CLIMATE-RELATED EVENTS.....	65
	TIAGO ANTUNES	
	1. Adaptation to climate-related events.....	65
	2. Normative adaptation to climate-related events.....	73
4		
	EL PRINCIPIO DE NECESIDAD LIGADO A LA SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL COMO INSTRUMENTO IDÓNEO PARA REFORZAR LA ACCIÓN INTERNACIONAL, NORMATIVA E INSTITUCIONAL, EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO.....	79
	DANIEL IGNACIO GARCÍA SAN JOSÉ	
	1. Introducción .....	79
	2. Parte primera. Planteamiento teórico .....	80
	3. Parte Segunda. Pertinencia y viabilidad del nuevo enfoque defendido a través del examen del Fondo Verde para el Clima.....	82
	4. Conclusiones .....	89
5		
	LOS LITIGIOS CLIMÁTICOS: ENTRE LA TUTELA CLIMÁTICA Y LA FISCALIZACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES POR DAÑOS CLIMÁTICOS .....	91
	SUSANA BORRÀS PENTINAT	
	1. La jurisdicción internacional: la acción contenciosa y fiscalizadora del clima .....	92
	2. La jurisdicción estatal: Especial referencia a los Estados Unidos .....	97
	3. Los tribunales de opinión sobre el clima .....	103
	4. Conclusiones finales: la determinación de las responsabilidades por daños climáticos.....	104

6		
	LA ACCIÓN DE LA UNESCO EN DEFENSA DEL PATRIMONIO MUNDIAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO.....	105
	ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS	
	RAFAEL A. PRIETO SANJUÁN	
	1. Introducción .....	105
	2. El compromiso de la UNESCO ante el fenómeno del cambio climático .....	107
	3. El significado de las obligaciones jurídicas de la «Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial» y su relación con la amenaza del cambio climático.....	109
	4. Conclusión .....	110
7		
	EL MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO: EVALUACIÓN Y FUTURO.....	113
	MARÍA DEL PILAR FLORES FLORES	
	1. Introducción .....	113
	2. Kioto, Durban y el Mecanismo de Desarrollo Limpio.....	115
	2.1. El Protocolo de Kioto y el Mecanismo de Desarrollo Limpio como sistemas de gestión ambiental.....	115
	2.2. Los Compromisos de Durban y el futuro del Protocolo de Kioto y del Mecanismo de Desarrollo Limpio .....	117
	3. La aplicación del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto .....	121
	4. Conclusiones .....	126
8		
	OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LA CAPTURA Y ALMACENAMIENTO DE CO <sub>2</sub> EN FORMACIONES GEOLÓGICAS COMO ACTIVIDADES DE PROYECTOS DEL MDL.....	127
	PAOLA MILENKA VILLAVICENCIO CALZADILLA	
	1. Introducción .....	127

	Página
2. El MDL del Protocolo de Kyoto: Aspectos generales .....	129
3. La CAC en la mitigación del cambio climático.....	131
4. La CAC en el marco del MDL.....	133
4.1. El debate y la aprobación de la CAC como actividades de proyectos del MDL.....	134
4.2. Requisitos básicos para el desarrollo de un proyecto de CAC como MDL.....	136
4.2.1. El proyecto de CAC debe contar con la participación voluntaria de los Estados.....	137
4.2.2. El proyecto de CAC debe proporcionar beneficios reales, mensurables y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático .....	138
4.2.3. El proyecto de CAC debe proveer la reducción de emisiones de CO <sub>2</sub> adicionales .....	139
4.2.4. El proyecto de CAC debe contribuir al desarrollo sostenible de los países en desarrollo.....	140
4.3. Desafíos de la CAC como MDL en relación a las barreras de implementación .....	141
4.3.1. La cuestión del coste económico.....	141
4.3.2. Los riesgos para el medioambiente y la salud humana .....	142
4.3.3. La distribución geográfica equitativa y la aceptación pública .....	144
5. Conclusiones .....	146
9	
OBSTÁCULOS JURÍDICO-INTERNACIONALES AL ALMACENAMIENTO GEOLÓGICO DE DIÓXIDO DE CARBONO EN EL MAR.....	147
ENRIQUE J. MARTÍNEZ PÉREZ	
1. Introducción .....	147
2. Limitaciones derivadas del Derecho del Mar.....	148
3. Limitaciones en los instrumentos jurídicos de ámbito universal y regional .....	152

	Página
3.1. Almacenamiento «offshore» de CO <sub>2</sub> .....	153
3.2. Transporte transfronterizo de CO <sub>2</sub> .....	155
4. Observaciones finales.....	156
10	
DESPUÉS DE KIOTO: ¿CÓMO ASEGURAR LA CONTINUIDAD DE LOS PROYECTOS DE APLICACIÓN CONJUNTA? (A PROPÓSITO DEL PROYECTO DE ABATIMIENTO DE ÓXIDO NITROSO DE FERTIBERIA AVILÉS EN ESPAÑA).....	159
DAVIDE DE PIETRI	
SEGUNDA PARTE	
DERECHOS HUMANOS Y CAMBIO CLIMÁTICO	
11	
REFLECTIONS ON THE SUITABILITY OF A HUMAN RIGHTS APPROACH IN THE CONTEXT OF THE CLIMATE CHANGE REGIME.....	169
ANTONIO CARDESA - SALZMANN	
12	
CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS.....	179
ANA SALADO OSUNA	
1. Introducción .....	179
2. Los derechos humanos, ¿fundamento en la lucha contra el «cambio climático» antropogénico?.....	182
3. Las medidas para frenar el «cambio climático» ¿tienen o deben tener como límite los derechos humanos? .....	191
4. Una reflexión final.....	193
13	
EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LOS MECANISMOS DE DESARROLLO LIMPIO DEL PROTOCOLO DE KIOTO Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	195
SANTIAGO CASTELLÀ	
1. Los derechos de los pueblos indígenas y su relación espiritual con la tierra.....	195

	Página
2. Cambio climático y pueblos indígenas.....	201
3. Mecanismos de desarrollo limpio y pueblos indígenas .....	203
14	
<b>CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS: EL ASUNTO DE LOS INUIT ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS</b> .....	207
MIREYA CASTILLO DAUDÍ	
1. Introducción .....	207
2. Petición presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	209
2.1. Competencia de la Comisión.....	209
2.2. Hechos denunciados .....	210
2.3. Derechos violados .....	211
2.4. Derecho aplicable.....	212
2.5. Obligación de reparar.....	214
2.6. La falta de agotamiento de los recursos internos .....	215
2.7. «Petitum» .....	216
3. Audiencia ante la Comisión .....	217
4. Conclusiones .....	218
15	
<b>EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN. LA MIGRACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN</b> .....	221
NURIA ARENAS HIDALGO	
1. Introducción .....	221
2. Conceptualización del fenómeno del desplazamiento ambiental	223
2.1. Sobre la dificultad de aislar el impacto ambiental de otras causas que se hallan en el origen de los movimientos migratorios y la necesidad de considerarlo en el contexto del patrón migratorio existente .....	224

	Página
2.2. Sobre la necesidad de diferenciar los desplazados internos del resto de personas que cruzan una frontera internacional y la viabilidad de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en caso de desplazamiento provocado por la degradación del medio ambiente .....	225
2.3. Sobre si los desplazados por causas ambientales pueden llegar a ser refugiados y la viabilidad real del Derecho Internacional de los Refugiados como respuesta jurídica a estos movimientos de población .....	227
2.4. Sobre la manida vinculación entre las migraciones, en general y también las producidas por causas ambientales, y los riesgos de adoptar una perspectiva basada en la seguridad.....	230
3. El cambio de paradigma: la migración como fórmula de adaptación. Opciones para una regulación.....	231
4. Conclusiones .....	234
16	
<b>EL DESAFÍO GLOBAL DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER A LOS DESPLAZADOS MEDIOAMBIENTALES. LA PROPUESTA DE LA CONVENCIÓN DE KAMPALA</b> .....	237
ALFREDO DOS SANTOS SOARES	
1. Introducción .....	237
2. Aproximación histórica al principio de la «Responsabilidad de Proteger».....	239
3. Recientes debates sobre los nexos entre desplazamientos y degradación medioambiental.....	242
4. El «baile de las cifras» de desplazados medioambientales .....	245
5. La protección de los desplazados medioambientales en el marco de la Convención de Kampala .....	246
6. ¿Hacia un instrumento legal de ámbito global para proteger las personas desplazadas por el cambio climático?.....	251
6.1. El Proyecto de Convenio Relativo al Estatuto Internacional de los Desplazados Medioambientales.....	251
6.2. Propuesta de una Convención para las Personas Desplazadas por el Cambio Climático.....	252

	Página
7. Nota conclusiva .....	254
17	
MODERNAS FORMAS COMPARADAS DE LEGITIMACIÓN EN LA TUTELA JURISDICCIONAL CIVIL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES TRANSINDIVIDUALES CON EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES COLECTIVAS.....	257
ÁNGEL TINOCO PASTRANA	
1. El medio ambiente como interés transindividual y la acción civil pública .....	257
2. Responsabilidad civil objetiva.....	261
TERCERA PARTE	
LA POSICIÓN DE LA UE FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO	
18	
LA UNIÓN EUROPEA EN LA REUNIÓN DE DURBAN: LA OPORTUNIDAD DE LA ESTRATEGIA 2020 EN LA FASE POST-KIOTO.	269
ROSA GILES CARNERO	
1. Introducción .....	269
2. La posición negociadora de la Unión Europea ante la reunión de Durban.....	271
3. El desarrollo de las negociaciones en la reunión de Durban .....	275
4. Conclusiones .....	278
19	
EL RÉGIMEN EUROPEO DE COMERCIO DE EMISIONES EN EL PERÍODO POST-KIOTO: UN MECANISMO MÁS ARMONIZADO Y DE RESPONSABILIDAD DIFERENCIADA, PARADIGMA DE UN MERCADO MUNDIAL DE CARBONO.....	279
BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS	
1. Introducción .....	279
2. El paquete legislativo 2020 sobre clima y energía como marco estratégico del nuevo RECDE .....	281

	Página
3. El RECDE, elemento central del nuevo marco estratégico: mayor previsibilidad, armonización y diferenciación.....	284
4. La vinculación del RECDE con otros regímenes de comercio de emisiones para la creación de un mercado mundial de carbono .	287
5. Conclusión .....	289
20	
EL MERCADO DE EMISIONES DESPUÉS DE 2013: UN MERCADO MÁS AMPLIO, CON MENOR INTERVENCIÓN ESTATAL Y MÁS REGLADA .....	291
IÑIGO SANZ RUBIALES	
1. Antecedentes y régimen actual. Problemas planteados. Un mercado demasiado descentralizado y todavía reducido.....	291
2. Las soluciones de la directiva 2009/29, de reforma del mercado de derechos de emisión .....	293
2.1. Una mayor centralización: el protagonismo de la Comisión Europea.....	293
2.1.1. Desaparición de los PNA: único «cap» europeo.....	293
2.1.2. Desaparecerán los registros estatales: quedará un único registro ETS («European Trading System») .....	294
2.2. Una asignación de derechos menos discrecional .....	295
2.2.1. La subasta como criterio teórico general.....	295
2.2.2. Aunque en la práctica se mantiene la asignación gratuita .....	296
2.3. Ampliación del ámbito de aplicación .....	297
21	
LA ASIGNACIÓN EN EL RÉGIMEN COMUNITARIO DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN.....	301
LORENA MELCHOR LLOPIS	
1. Introducción .....	301
2. Los métodos de asignación de los derechos de emisión.....	303
3. La asignación de los derechos de emisión durante los dos primeros periodos del régimen comunitario de comercio.....	304

	<u>Página</u>
3.1. Problemas surgidos y enseñanzas adquiridas .....	305
4. Cambios en la asignación previstos para el tercer período del régimen comunitario de comercio .....	307
5. La subasta .....	309
5.1. Organizadores .....	311
5.2. Licitadores .....	312
5.3. Proceso de asignación .....	314
6. Conclusiones .....	314
22	
LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO A TRAVÉS DE LOS INTERESES ENERGÉTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA .....	317
ELENA CONDE PÉREZ	
1. Introducción: cambio climático y seguridad energética .....	317
2. Las Políticas Energética y de Cambio Climático de la Unión Europea .....	318
3. Cambio climático, energía y política exterior .....	320
4. Conclusiones .....	323
23	
THE ROLE OF THE AGRO-ENERGY IN THE EUROPEAN 20-20-20 BY 2020 PACKAGE: PROBLEMS AND PERSPECTIVES .....	325
CARMINE PETTERUTI	
1. The European energy policy in the near future .....	325
2. The role of the agro-energy in the European energy policy .....	328
3. The relationship between agro-energy and common agriculture policy (CAP) .....	331
24	
RECENT VIEWS ON THE BILATERAL RELATIONS BETWEEN EUROPEAN UNION-RUSSIA ON BEHALF GAS TRANSIT IN THE FRAME OF THE ENERGY CHARTER TREATY AND ITS PROTOCOL ON ENERGY EFFICIENCY AND RELATED ENVIRONMENTAL ASPECTS .....	335
VYACHESLAV GAVRILOV	
MARC ERIK SCHMELCHER	

	<u>Página</u>
25	
LA REGULACIÓN DE LA ENERGÍA NUCLEAR EN LA NUEVA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA .....	347
TARIK ATMANE	
1. Introducción .....	347
2. El Marco jurídico de la energía nuclear en la UE .....	348
3. El papel de la energía nuclear en la Política Energética Europea .....	351
4. El debate sobre la conveniencia del uso de la energía nuclear ....	353
5. La energía nuclear y la «Hoja de ruta de la energía para 2050» ...	357
26	
NUEVOS RETOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN SUS RELACIONES EXTERIORES CON AMÉRICA LATINA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO .....	359
JOSÉ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS	
1. Introducción .....	359
2. La estrategia de la Unión Europea frente al cambio climático ....	361
3. Las relaciones Eurolatinoamericanas y el cambio climático .....	363
4. Conclusiones .....	367
CUARTA PARTE	
LA POSICIÓN ESPAÑOLA Y SU SISTEMA JURÍDICO FRENTE A LOS NUEVOS RETOS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO	
27	
PÚBLICO Y PRIVADO EN LA CONFIGURACIÓN DEL MERCADO DE DERECHOS DE EMISIÓN COMO MERCADO REGULADO: EL LIMITADO PAPEL DEL ESTADO EN LA PUESTA EN MARCHA DE ESTE MECANISMO TRAS LA DIRECTIVA 2009/29/CE, DE 23 DE ABRIL .....	371
MANUELA MORA RUIZ	
1. Introducción: El comercio de derechos de emisión de GEI como técnica de tutela ambiental .....	371



	Página
2. El modelo de intervención inicial de la administración estatal, en el marco de la Directiva 2003/87/CE: protagonismo de las administraciones nacionales .....	374
3. La Directiva 2009/29/ce, de 23 de abril, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos emisión de gases de efecto invernadero: principales cambios incorporados a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, de comercio de derechos de emisión.....	380
4. Balance.....	384
28	
<b>LA REGULACIÓN DEL MERCADO SECUNDARIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES GEI .....</b>	<b>387</b>
ISABEL RODRÍGUEZ MARTÍNEZ	
1. Los sistemas españoles de negociación secundaria de derechos de emisión de gases GEI .....	387
1.1. Función.....	387
1.2. Tipos .....	390
1.2.1. La negociación bilateral.....	390
1.2.2. La negociación multilateral. La experiencia española de SENDECO <sub>2</sub> .....	392
1.3. Su objeto de negociación: los derechos de emisión de gases GEI y su posible consideración como instrumentos financieros.....	397
2. Su incardinación en al marco regulador de la LMV.....	402
2.1. La autorregulación de los sistemas y plataformas de negociación secundaria de derechos de emisión de gases GEI .....	402
2.2. Sometimiento y sujeción al marco regulador de la LMV .....	404
29	
<b>NOVEDADES EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN A PARTIR DE 2013.....</b>	<b>409</b>
SARA GONZÁLEZ SÁNCHEZ	
1. Planteamiento .....	409
2. Modificaciones del ámbito subjetivo de la Ley 1/2005.....	412

	Página
3. Emisiones de gases distintos al CO <sub>2</sub> .....	415
4. Modificación del régimen de temporalidad del derecho de emisión o «Banking».....	416
5. Supranacionalización del sistema de comercio .....	416
6. Modificaciones en el régimen de asignación de derechos de emisión .....	420
7. Conclusiones .....	421
30	
<b>LOS REGISTROS EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE</b>	<b>423</b>
ESPERANZA FERRANDO NICOLAU	
1. Introducción .....	423
2. Los registros del protocolo de kioto. especial referencia al registro nacional de derecho de emisión .....	424
2.1. Los Registros internacionales .....	424
2.2. El Registro Nacional de Derecho de Emisión (RENADE).....	425
3. Los registros jurídicos como instrumentos de prevención del cambio climático.....	426
3.1. El Registro de la Propiedad .....	427
3.2. El Registro Mercantil .....	430
3.3. Registro de Bienes Muebles .....	431
31	
<b>LA INSEGURIDAD JURÍDICA COMO NOTA DIFERENCIAL DE LA POLÍTICA FISCAL MEDIOAMBIENTAL ESPAÑOLA.....</b>	<b>435</b>
ALFONSO SANZ CLAVIJO	
1. Introducción .....	435
2. La injustificadamente selectiva resurrección de las deducciones por inversiones medioambientales en el IS.....	436
3. Los SA's de las EE. RR. en los impuestos locales.....	440
3.1. La consideración de los SA's de las EE. RR. como BICES.....	441
3.2. La base de imponible de los SA's de las EE. RR. en el ICIO .....	443

	Página
4. Conclusión .....	444
32	
<b>EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO. LAS EMISIONES DEL TRANSPORTE .....</b>	<b>447</b>
ISABEL BRITO CABEZA	
1. Introducción .....	447
2. La provincia de Huelva y el pacto de gobiernos locales.....	449
3. Ejes de actuación de los planes de energía sostenible .....	450
3.1. Eje de Ahorro y Eficiencia Energética .....	450
3.2. Eje de fomento de energías renovables .....	451
3.3. Eje de concienciación y participación ciudadana .....	451
3.4. Eje de movilidad sostenible .....	452
4. El tráfico: fuente emisiones a la atmósfera. Propuestas de actuación .....	452
4.1. Emisiones generadas por el transporte .....	453
4.2. Los municipios en relación con la calidad del medio ambiente atmosférico .....	454
4.3. El material en suspensión: su relevancia como contaminante por sector transporte .....	455
5. Situación de la movilidad, el tráfico y el transporte: fuentes de contaminación urbana .....	456
5.1. La movilidad .....	456
5.2. El tráfico .....	458
5.2.1. Parque de vehículos .....	458
5.2.2. Pautas de conducción .....	458
5.3. El transporte .....	458
5.3.1. Transporte interurbano .....	458
5.3.2. Transporte urbano y metropolitano .....	459
5.4. Parque de vehículos .....	459

	Página
6. Conclusiones .....	460
A MODO DE CONCLUSIONES: REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS INTERNACIONAL Y EUROPEO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO	
33	
<b>CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHO INTERNACIONAL, MATRIMONIO DE CONVENIENCIA PARA EL PERÍODO POST-KIOTO</b>	<b>465</b>
PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ	
34	
<b>DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA AMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO .....</b>	<b>473</b>
ANTONI PIGRAU SOLÉ	
35	
<b>LECCIONES DE DURBAN .....</b>	<b>479</b>
ANDRÉS PERELLÓ RODRÍGUEZ	
1. Rechazar una acción climática a varias velocidades: romper la confrontación entre países desarrollados/países en desarrollo, países ricos/países pobres .....	480
2. Desbloquear ya todo lo relacionado con la financiación y las ayudas a la adaptación y mitigación para los países que más lo necesitan .....	481
3. No dar cancha al «climaescepticismo». No hay tiempo para ello	482
4. Repensar el «método» ONU .....	482
36	
<b>THE NEAR FUTURE FOR CONTROL OF CARBON: CAP AND TRADE MARKETS ARE OF VALUE ONLY IF AUCTION PROCEEDS ARE INVESTED IN ENERGY EFFICIENCY AND RENEWABLE ENERGY .....</b>	<b>485</b>
MARC B. MIHALY	
1. The price of carbon is too low to effect market behavior .....	486

	<u>Página</u>
2. Absent Achievement of Emission Reduction by other Means, Carbon Caps Alone will not have Effect: Caps will simply be Raised or Deadlines Delayed as Necessary .....	486
3. The best solution is to insure achievement of the caps by investing in efficiency. Market auction proceeds may be a useful source of needed funds.....	487

## Presentación

El Preámbulo de la Ley 4/1993, de 1 de julio, de creación de la Universidad de Huelva, publicada en el BOE de 23 de agosto de 1993 señala que:

«La Universidad de Huelva nace con una acentuada vocación de especialización y en este sentido puede ser materia de trabajo indicar futuras líneas de investigación relacionadas con el medio ambiente».

Por ello, cuando llegué a esta Universidad, en 1995, me creí en la obligación de iniciar una línea de investigación en temas ambientales, tal como recogía la ley creadora de la Universidad de Huelva, a pesar de no haber estado entre mis preocupaciones intelectuales hasta ese momento.

De hecho, el primer acto académico que dirigí en esta Universidad fue sobre «La licitud de las armas nucleares en los conflictos armados».

De esta forma, sugerí a la primera doctoranda que se formó en mi equipo, la Profesora Rosa Giles Carnero, que realizara su tesis doctoral sobre «Aspectos jurídicos de la protección internacional de la atmósfera», entonces en boga la problemática de la capa de ozono.

Dado el desierto bibliográfico y documental existente entonces en esta Universidad, también le sugerí que se marchara a Harvard en una larga estancia de investigación, mientras el resto asumíamos aquí nuestras obligaciones docentes y alimentábamos la nueva Biblioteca con todo aquello que tuviera ISBN que se relacionara con los aspectos jurídicos de la protección medioambiental.

Y así lo hizo la Prof<sup>a</sup> Giles. Fue un comienzo que hoy permite reconocer que esta línea de investigación dispone de una de las mejores bibliotecas de España en la materia.

Después vendría otra tesis doctoral, a cargo de la Prof<sup>a</sup> Domínguez Matés, sobre «La protección del medio ambiente en el Derecho Internacional Humanitario». Luego otras tesis y otras investigaciones relacionados con los refugiados medioambientales, con la contaminación marina, la protección del medio ambiente en la Convención sobre los Derechos del Niño, hasta llegar a formalizar un Proyecto, calificado formalmente

## El cambio climático y los desplazamientos de población. La migración como estrategia de adaptación\*

NURIA ARENAS HIDALGO

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Miembro del Centro de Investigación en Migraciones de la Universidad de Huelva (España)*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL. 2.1. *Sobre la dificultad de aislar el impacto ambiental de otras causas que se hallan en el origen de los movimientos migratorios y la necesidad de considerarlo en el contexto del patrón migratorio existente.* 2.2. *Sobre la necesidad de diferenciar los desplazados internos del resto de personas que cruzan una frontera internacional y la viabilidad de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en caso de desplazamiento provocado por la degradación del medio ambiente.* 2.3. *Sobre si los desplazados por causas ambientales pueden llegar a ser refugiados y la viabilidad real del Derecho Internacional de los Refugiados como respuesta jurídica a estos movimientos de población.* 2.4. *Sobre la manida vinculación entre las migraciones, en general y también las producidas por causas ambientales, y los riesgos de adoptar una perspectiva basada en la seguridad.* 3. EL CAMBIO DE PARADIGMA: LA MIGRACIÓN COMO FÓRMULA DE ADAPTACIÓN. OPCIONES PARA UNA REGULACIÓN. 4. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático se ha convertido en uno de los temas más importantes de análisis en el contexto de actual de los desplazamientos de población. Procesos como la deforestación, la desertización, los grandes

\* El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación desarrollada con la financiación del Proyecto de Investigación de Excelencia sobre Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional (SEJ-3524), adjudicado por la Junta de Andalucía, con IP: Dr. Pablo Antonio Fernández Sánchez.

trastornos en el equilibrio ecológico de la biosfera, la subida del nivel del mar o las catástrofes naturales pueden llegar a poner en peligro la supervivencia de la población afectada que, en consecuencia, se ve obligada a abandonar su hábitat natural desplazándose, ya sea en el interior o hacia el exterior de las fronteras de su país. El peor escenario nos situaría alrededor de los 200 millones de personas desplazadas en 2050<sup>429</sup>.

Si bien algunos métodos de predicción son cuestionables y los desplazamientos de población no suelen responder de forma unívoca a los efectos del cambio climático, ni ésta suele ser la causa del movimiento en exclusiva, no cabe duda de que esta variable es un claro factor de impulso de las migraciones modernas. Siempre se han producido desplazamientos de población relacionados directa o indirectamente con el deterioro del hábitat<sup>430</sup>, no obstante, lo que hace realmente novedoso el fenómeno es la magnitud y complejidad que manifiesta en los últimos tiempos y la preocupación doctrinal que se ha puesto de manifiesto en numerosos estudios y análisis, gracias al efecto catalizador del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Ya en el primer informe del Grupo Intergubernamental de Expertos

429. Vid. LACZKO, F. and AGHAZARM, CH. (ed), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, International Organization for Migration, UNU-EHS, the Rockefeller Foundation, 2009, p. 5. Un estudio reciente estima que se han producido 20 millones de desplazados sólo en 2008 como consecuencia de desastres relacionados con el cambio climático. *Findings of a Study by the United Nation Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs and the International Displacement Centre*, septiembre de 2009 (disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/\\$file/monitoring-disaster-displacement.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/$file/monitoring-disaster-displacement.pdf)).

El Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático también se hace eco de estas cifras y proyecta efectos graves del cambio climático en todos los sectores y escalas: «Para el año 2020, hasta 250 millones de habitantes de África pueden estar expuestos a un riesgo mayor de estrés por falta de agua. Entre otros impactos se incluye un riesgo mayor de inundaciones con el retroceso de los glaciares, el aumento del nivel del mar que inunde las costas de todo el mundo y algunos pequeños estados insulares por completo, y una mayor gravedad y frecuencia de los ciclones tropicales». IPCC, 2007: *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo de redacción principal: PACHAURI, R. K. y REISINGER, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs (en adelante, IPCC, 2007: *Informe de Síntesis*).

430. Esta es una de las conclusiones del monográfico *Migration and Climate Change*. Según sus autores, todo episodio migratorio puede explicarse en términos medioambientales y, el mismo tiempo, considerarlo en un marco económico y político concreto. PIGUET, E., PÉCOUD, A., GUICHENEIRE, P. (edit), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, UNESCO publishing, 2011, p. 3.

sobre Cambio Climático, publicado en 1990, se advertía sobre cómo las migraciones humanas podían convertirse en uno de los más graves efectos del cambio climático<sup>431</sup>. El problema es que se les ha llamado «refugiados medioambientales», desde que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) definiera así esta categoría de desplazados, creando una expectativa de derecho respecto de una parcela del ordenamiento jurídico internacional, el Derecho internacional de los Refugiados, en cuyo seno el término «refugiado» tiene un significado más preciso y cuyos instrumentos ni siquiera resultan una respuesta efectiva para el complejo fenómeno del desplazamiento ambiental.

Veinte años después y gracias a los trabajos sobre el terreno de expertos y doctrina especializada, se tiene una mayor conciencia sobre las características de este tipo de movimiento de población. Los estudios empiezan a desterrar el término «refugiado» del discurso para empezar a evidenciar un nuevo paradigma: el desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático no es sólo un problema de protección internacional o seguridad sino que puede ser entendida como una *estrategia de adaptación*. Así se ha puesto de manifiesto en el art. 14 f) de los *Acuerdos de Cancún*, adoptados en la décimo sexta sesión de la Conferencia de las Partes, del *Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, en diciembre de 2010.

Se tratará, pues, de analizar este cambio de paradigma, así como los instrumentos internacionales que pueden servir de respuesta a este nuevo desafío de la adaptación.

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL

La comunidad internacional institucionalizada analiza, por primera vez, la relación de causalidad entre la degradación del medioambiente y los procesos migratorios en 1985 de la mano del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que introduce en el de-

431. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático ha tratado el tema en sus cuatro informes, bajo diferentes enunciados como «migration and resettlement», «population migration» o simplemente «migration». En ellos, se suele vincular los desplazamientos de población, en particular, con procesos relacionados con sequía, ciclones o la subida del nivel del mar. Hemos advertido que no existe un análisis estructurado, se mezclan los posibles escenarios y se realiza un uso indiscriminado del término refugiado en distintas acepciones como «*environmental refugees*» o «*ecological refugees*».

bate el controvertido concepto de «refugiado medioambiental»<sup>432</sup>. Desde entonces, los estudios realizados al efecto, acusados de un profundo desconocimiento de los patrones migratorios tradicionales, han partido de cuatro premisas básicas contestables: a) se ha tratado de aislar el factor medioambiental de entre las causas que se encuentran en el origen de los desplazamientos de población cuando éste suele hallarse íntimamente relacionadas con otros factores económicos, sociales o demográficos; b) no se ha distinguido entre los desplazados que permanecen en el país de origen –llamados desplazados internos– y aquellos que se ven forzados a cruzar una frontera internacional, ambos con estatuto jurídico muy distinto; c) se ha insistido en el carácter forzado del desplazamiento (de ahí la utilización desafortunada del término refugiado), haciendo caso omiso a la «motivación personal» del migrante; d) y por último, se han utilizado las previsiones de desplazamiento más alarmistas vinculándolas a potenciales efectos en la paz y seguridad, con objeto de llamar la atención sobre la necesidad de la acción inmediata, pero inconscientes del probable rechazo que pueden provocar estas cifras de inmigrantes en las sociedades de acogida y el efecto negativo de la securitarización del fenómeno.

Esta perspectiva desconectada de la investigación empírica disponible y la falta de estudios actualizados sobre el terreno pueden explicar la pobre respuesta internacional caracterizada por una ausencia de instituciones responsables y, en general, por una carencia de instrumentos jurídicos que vengán a clarificar la discutida naturaleza jurídica de la población desplazada por estos motivos.

## 2.1. SOBRE LA DIFICULTAD DE AISLAR EL IMPACTO AMBIENTAL DE OTRAS CAUSAS QUE SE HALLAN EN EL ORIGEN DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y LA NECESIDAD DE CONSIDERARLO EN EL CONTEXTO DEL PATRÓN MIGRATORIO EXISTENTE

Si bien hoy día la doctrina experta en migraciones acepta la existencia de un fenómeno migratorio global en el que el elemento medioambiental está presente, suelen negar que éste pueda ser el «factor determinante» de la movilidad humana. Según estudios realizados, el cambio climático no resulta, normalmente, la única causa en el origen de la

432. Para El-Hinnawi un refugiado medioambiental sería aquel: «*who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life*». EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, United Nations Environmental Programme, Nairobi, 1985, p. i y 4.

migración. La degradación ambiental, en realidad, interactúa con otros factores económicos, sociales o demográficos que van a influir en la manifestación del fenómeno<sup>433</sup>. En este sentido, a la hora de definir esta realidad y buscar instrumentos jurídicos para su regulación resulta imprescindible que el impacto del cambio climático sea considerado en el contexto del patrón migratorio existente, así como, en relación con el resto de causas que obligan a las poblaciones a desplazarse. El tipo, la gravedad y la reversibilidad del fenómeno ambiental de que se trate influirá, del mismo modo, en los resultados migratorios (los desastres ambientales que se producen de forma repentina tienden a ocasionar un desplazamiento de carácter temporal, mientras que resulta más probable que las formas más graves de degradación ambiental gradual den lugar a un desplazamiento permanente). Y, por último, cada modalidad de desplazamiento, en cada uno de los escenarios previsibles (desastres hidrometeorológicos, degradación ambiental gradual, hundimiento de pequeños Estados insulares, etc<sup>434</sup>.) exigirá un tipo de intervención (migraciones planificadas o espontáneas, individuales o comunitarias, a larga distancia o en el mismo Estado, bajo circunstancias de emergencia o graduales, permanente o con posibilidades de retorno).

## 2.2. SOBRE LA NECESIDAD DE DIFERENCIAR LOS DESPLAZADOS INTERNOS DEL RESTO DE PERSONAS QUE CRUZAN UNA FRONTERA INTERNACIONAL Y LA VIABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN CASO DE DESPLAZAMIENTO PROVOCADO POR LA DEGRADACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Recientes estudios de la OIM o de ACNUR reconocen que la mayo-

433. Según BARNETT y WEBBER los procesos sociales que crean pobreza y marginalidad terminan siendo factores más determinantes en el desplazamiento que los cambios ambientales *estricto sensu*. Para demostrar esta afirmación, los autores ponen como ejemplo el caso de los granjeros de Australia, cuya experiencia en variabilidad ambiental es comparable a la que sufren los granjeros del norte de Etiopía y, sin embargo, no padecen hambre ni han de recurrir a la migración como estrategia de adaptación: BARNETT, J. and WEBBER, M., «Migration as Adaptation: Opportunities and Limits», *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, MCDAM, J. (ed), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010, p. 38.

En el mismo sentido: GRAEME, H., «Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific», *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, op. cit., p. 10 y ss. También: HUMPHREYS, S. *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 1.

434. El Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter KÄLIN, ha identificado cinco escenarios relacionados con el cambio climático, que podrían causar directa o indirectamente desplazamiento humano y que coinciden, básicamente con los que trabaja IASC.



ría de los desplazamientos provocados por factores medioambientales son de carácter interno; las personas afectadas, pues, no suelen cruzar una frontera internacional sino que se desplazan de unas zonas a otras del mismo Estado del que son nacionales o residentes habituales<sup>435</sup>. La respuesta jurídica a estos fenómenos se ha limitado, en consecuencia, a aquella que han adoptado los Estados en su normativa interna, no en vano son éstos los que tienen la responsabilidad primordial respecto a sus ciudadanos –si bien la cooperación internacional resulta imprescindible cuando el fenómeno desborda la capacidad del gobierno afectado–. No existe, de hecho, ningún tratado, de carácter internacional, que regule el estatuto jurídico de las personas desplazadas internas. La normativa aplicable, a este nivel, se circunscribe a las recomendaciones que incorporan los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y que si bien se trata de un instrumento paradigmático del clásico *soft law*, resulta una norma de obligado cumplimiento para aquellos Estados que los han incorporado a su ordenamiento jurídico interno<sup>436</sup>.

A la vista de los análisis disponibles, los autores coinciden en valorar la utilidad de esta normativa, a pesar de su carácter no vinculante, e incluso consideran que pudiera servir de inspiración para la redacción de unos principios rectores de los desplazamientos externos que vinieran a esclarecer el estatuto jurídico de aquellos que desplazados a través de una frontera internacional y que no son beneficiarios de la protección internacional<sup>437</sup>. Estas directrices internacionales podrían verse comple-

KÄLIN, W. «Conceptualising Climate-Induced Displacement», en *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, op. cit., pp. 84-86.  
IASC (Inter-Agency Standing Committee): *Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?* Working paper submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the IASC – 31 October 2008. Más información en: [www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc).

435. Inter alia, OIM: Mayores esfuerzos a fin de encarar la migración por razones medioambientales más allá de Copenhague. Disponible en: <http://www.december18.net/book/export/html/2063>.

ACNUR: *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. 2009. Las publicaciones del Alto Comisionado sobre los desplazamientos de población y el cambio climático se pueden encontrar en: [www.unhcr.org/climate](http://www.unhcr.org/climate).

436. Según estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de *catástrofes naturales o provocadas por el ser humano*, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida: E/CN:4/1998/53. La cursiva es de la autora.
437. Roger ZETTER analiza los casos de Bangladesh, Ghana, Vietnam y Kenia y concluye que los Principios Rectores serían un buen modelo. ZETTER, R. «Protecting People

mentadas, a nivel regional, por instrumentos que trataran las necesidades específicas de la población local y, por ello, obtuvieran el consenso suficiente como para vincular a los principales responsables políticos. Así ha ocurrido con el *Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos* adoptado en 2006 (se trata de uno de los dos Protocolos del Pacto sobre la seguridad, la estabilidad y el desarrollo en la región de los Grandes Lagos) o la *Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África* (Convención de Kampala). Se trata de los únicos tratados de ámbito jurídico regional que regulan los desplazamientos internos –también provocados por causas ambientales– adoptados hasta la fecha<sup>438</sup>. A la luz de estos instrumentos resulta imprescindible considerar el potencial de las regiones para crear un marco legal, político y operativo en este ámbito de materias.

### 2.3. SOBRE SI LOS DESPLAZADOS POR CAUSAS AMBIENTALES PUEDEN LLEGAR A SER REFUGIADOS Y LA VIABILIDAD REAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS COMO RESPUESTA JURÍDICA A ESTOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN

Hemos asistido a un uso indiscriminado y recurrente del término «refugiado medioambiental», sin embargo, en atención al artículo 1.A.2 de la Carta Magna de los Refugiados –el *Convenio de Ginebra Relativo al Estatuto de los Refugiados* de 1951– éstos deben hallarse fuera del país de origen o residencia, no disponer de la protección de dicho Estado y manifestar fundados temores de persecución, por alguno de los cinco motivos tasados en el Convenio: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o las opiniones políticas<sup>439</sup>. Con independencia de que la mayor parte de los desplazados derivados del cambio climático, o la degradación ambiental, no llegan a cruzar una frontera

Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges», en *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives* op. cit., pp. 131-150. Vid. KÄLIN, W. «Conceptualising Climate-Induced Displacement», op. cit., pp. 86-87.

438. El Protocolo de los Grandes Lagos se adopta el 15 de diciembre de 2006 y entra en vigor el 21 de junio de 2008. Se puede consultar en [www.icgl.org](http://www.icgl.org). Por lo que respecta a la Convención de Kampala, es adoptada por la Unión Africana el 22 de octubre de 2009. Aún no ha entrado en vigor. De los 53 países, han firmado 29 y sólo uno (Uganda) lo ha ratificado. AFRICAN UNION, *Kampala Declaration on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in Africa*, 23 October 2009, Ext/Assembly/AU/PA/Draft/Decl (I) Rev.1, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4af0623d2.html>.
439. La Convención se adopta el 28 de julio de 1951 y su entrada en vigor se produce con carácter general el 22 de abril de 1954. 189 UNTS 137.

internacional, parece evidente que estos factores no se encuentran entre las causas que pueden provocar un temor fundado de persecución, ni éstos pueden considerarse como tal. La jurisprudencia internacional en la materia pone de manifiesto que la Convención ginebrina no está pensada para atender a las víctimas de desastres ambientales, ni siquiera cuando el Estado es incapaz de proporcionar asistencia<sup>440</sup>. Sólo en la medida en que la degradación ambiental fuera utilizada como política discriminatoria del Estado o cuando éste impidiera la asistencia o protección de las víctimas de desastres ambientales con objeto de marginar a esa población, por alguno de los cinco motivos ginebrinos –recuérdese la importancia de la naturaleza individual del daño–, podría entrar en juego la Convención de 1951 como instrumento jurídico de protección<sup>441</sup>.

Tampoco se menciona el cambio climático o la degradación ambiental como motivo de persecución en los instrumentos regionales que amplían el concepto de refugiado en África y Centro América<sup>442</sup>.

440. Jane MCADAM analiza casos de solicitante de asilo en Australia y Nueva Zelanda, procedentes de Kiribati o Tuvalu, islas respecto de las cuales se prevé su desaparición, como consecuencia de la subida del nivel del mar por efecto del calentamiento global. Todas estas solicitudes de protección han sido rechazadas. MCADAM, J. *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, UNHCR, Division of International Protection, May 2011, pp. 13 y 14. Han sido muchas las propuestas doctrinales que hacen una interpretación diferente de los términos del Convenio con objeto de extender su ámbito de aplicación a los desplazados ambientales. Todas han sido rechazadas por la doctrina mayoritaria y por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. En opinión de ACNUR, el uso de tal terminología podría socavar el régimen jurídico internacional para la protección del refugiado, cuyos derechos y obligaciones están claramente definidos y crearía confusión al sugerir una relación entre el impacto del cambio climático, la degradación ambiental, la migración y la persecución, que es la causa principal por la que un refugiado huye de su país de origen y busca protección internacional. ACNUR. *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, agosto 2009, p. 8.

En la doctrina española: a favor de revisar el concepto jurídico de «refugiado» para poder ampliarlo a nuevas realidades sociales, como son las que resultan del deterioro del medio ambiente: BORRÁS-PENTINAT, S. «Refugiados Medioambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente», en *Revista de Derecho*, Volumen XIX– N.º. 2, diciembre 2006, Páginas 85-108. En contra: ARENAS-HIDALGO, N. «La degradación medioambiental y los desplazamientos de población», en *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, n.º 170, marzo 2002, Coimbra (Portugal). Disponible en la web: [www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/170.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/170.pdf).

441. También: KÄLIN, W. «Conceptualising Climate-Induced Displacement», en *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives* op. cit., p. 88.

442. Convención para los Refugiados de la Organización para la Unidad Africana, de 10 de septiembre de 1969 (UNTS. 45). Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 22 de noviembre de 1984: OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.66/doc. 10. Rev. 1, 190-193. En ambos casos, no obstante, se insta a considerar refugiados a aquellos que hubie-

Más allá de la categoría de refugiado, el DIDH ha expandido las obligaciones de protección que tienen los Estados respecto de las personas desplazadas para incluir, al menos, a personas en riesgo de privación arbitraria de la vida, tortura, o tratos o penas inhumanos o degradantes. Es lo que se conoce como «protección complementaria» o en la Unión Europea, «protección subsidiaria»<sup>443</sup>. Aunque la jurisprudencia existente no excluye *per se* que el impacto ambiental pudiera ser reconocido como origen de un trato inhumano o degradante, lo cierto es que es altamente improbable que un caso de este tipo pudiera superar los estándares establecidos. Se exige que esa degradación del medio ambiente provocara condiciones extremas para esa persona, cuando la evidencia empírica nos dice que, aunque el impacto del medio ambiente en algunas comunidades es muy grave, no resulta tan severo como para implicar una violación del art. 3 y menos si la alternativa de huida interna estuviera disponible.

De igual forma, no serían potenciales acreedores de la acogida de carácter temporal que contempla la Directiva 2001/55/CE, para casos de afluencia masiva de personas desplazadas<sup>444</sup>. En todo caso, habrá que estar a la evolución del consenso en el seno de la Unión Europea, pues el Consejo tiene capacidad para incluir a otros colectivos a parte de los expresamente mencionados en la norma. En general, se considera improbable, dada la naturaleza de los movimientos relacionados con el clima que, suelen ser de desarrollo lento, que se produzca un *mass influx*

ran huido de sus países por «acontecimientos que perturben gravemente el orden público». En opinión de parte de la doctrina, mas sin apoyo jurisprudencial o material al respecto en estos países, esta alteración del orden público podría deberse a la incapacidad del Estado a la hora de proporcionar asistencia y protección a su población tras un desastre ambiental, en cuyo caso, estas poblaciones desplazadas tendrían derecho a obtener el estatuto de refugiado. Dejando al margen esta interpretación, la necesidad de que se trate de una amenaza real y, de nuevo, el requisito de hallarse fuera del Estado de origen ponen en evidencia la limitada eficacia de estos instrumentos en atención a las características de los movimientos de población por causas ambientales. MCADAM, J., *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, op. cit., p. 15.

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

444. Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 2º de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DOUE L 212, 7 de agosto de 2001.



que haga inoperante el procedimiento de asilo, como exige el procedimiento de activación del dispositivo.

Así las cosas, los Estados prefieren adoptar respuestas humanitarias, de carácter *ad hoc*, pero ese trata, de nuevo, una protección de emergencia que no resultaría útil para los desplazamientos de población inducidos por el cambio climático de gestación lenta.

En definitiva, el Derecho Internacional de los Refugiados, así como las versiones regionales y complementarias del mismo, resultan instrumentos reactivos que no tratan las causas en el origen del desplazamiento, ni son útiles para proporcionar una protección preventiva, ni para anticipar escenarios, al margen de que el requisito del cruce de una frontera internacional deja fuera de su ámbito de aplicación a la mayoría de los desplazados por causas ambientales.

#### 2.4. SOBRE LA MANIDA VINCULACIÓN ENTRE LAS MIGRACIONES, EN GENERAL Y TAMBIÉN LAS PRODUCIDAS POR CAUSAS AMBIENTALES, Y LOS RIESGOS DE ADOPTAR UNA PERSPECTIVA BASADA EN LA SEGURIDAD

Se observa un volumen importante de análisis que consideran que las migraciones pueden llegar a ser el mayor factor de riesgo en la cadena de efectos que vinculan el cambio climático con los conflictos violentos<sup>445</sup>. A pesar de que los estudios demuestran que la mayor parte de los desplazamientos de población como consecuencia de la degradación ambiental serán de desarrollo lento, estos informes lo muestran como un fenómeno fuera de control. Más allá de la fiabilidad de los métodos de predicción utilizados, el riesgo de esta perspectiva de análisis se cifra en optar por la militarización del cambio climático y sus efectos lo que implicaría no poner el acento en las causas que se encuentran en el origen de los desplazamientos y dejar al margen las posibilidades de la acción preventiva (mitigación), cooperación y construcción de la resiliencia social y la adaptación de las comunidades más vulnerables<sup>446</sup>.

445. Paradigmática en este sentido la obra de: SMITH, D. and VIVEKANANDA, J, *A Climate of Conflict: The Links between Climate Change, Peace and War*, London International Alert, 2007, p. 16 (disponible en: <http://reliefweb.int/node/22990>).

446. Vid. ELLIOT, L. «Climate Migration and Climate Migrants. What Threat, whose Security?», *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspective*, op. cit., p. 181. La autora analiza la situación de los desplazamientos de población en el área del Pacífico y llega a la conclusión que éstos no tienen un efecto desestabilizador y es improbable que supongan una amenaza a la paz y seguridad de la región, más allá de las consecuencias para la seguridad humana de aquellos que no tengan más opción que desplazarse (vid. p. 184).

### 3. EL CAMBIO DE PARADIGMA: LA MIGRACIÓN COMO FÓRMULA DE ADAPTACIÓN. OPCIONES PARA UNA REGULACIÓN

Ni la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* ni su *Protocolo de Kyoto* hacen mención alguna a los desplazamientos de población como consecuencia de la degradación ambiental<sup>447</sup>. A partir de 2007, sin embargo, con la creación del órgano subsidiario de la Convención denominado «Grupo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención» (AWG-LCA) se observa un cambio de actitud gracias al esfuerzo de concienciación llevado a cabo en su seno por el Comité Permanente entre Organismos (IASC)<sup>448</sup>. Así, a partir de Copenhague la terminología refleja el entendimiento de que la movilidad humana se manifiesta en una adaptación continua y a partir de Tianjin se empieza a distinguir entre diferentes niveles de movilidad (nacional, regional e internacional), tipos de desplazamiento (forzado, planificado, en forma de realojamiento), y clases de medidas a adoptar (coordinación, cooperación o investigación)<sup>449</sup>. El artículo 14 f) de los Acuerdos de Cancún, donde se reconoce la migración como una fórmula de adaptación, no es más que la consecuencia de este avance.

La referencia a los movimientos de población inducidos por el cambio climático se dispone en el segundo apartado de los Acuerdos de Cancún, es decir, en el «marco de la intensificación de la labor relativa a la adaptación»<sup>450</sup>. Así, en virtud del art. 14, f) se invita a todas las Partes a que «intensifiquen su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes, pero diferenciadas y sus capacidades específicas, así como sus propias circunstancias, objetivos y prioridades de desarrollo nacionales y regionales, entre otras cosas, mediante lo siguiente: (...) la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado

447. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1771 UNTS 107.

448. El AWG-LCA se crea en el Plan de Acción de Bali. Decisión 1/CP. 13, apartado 2. El IASC, según sus siglas en inglés, se crea por Resolución de la Asamblea General en 1991 con objeto de fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de Naciones Unidas. Sus expertos en migraciones y desarrollo, con un subgrupo especial en materia de «desplazados y cambio climático», suelen tener presencia permanente en las Conferencias de las Partes. A/RES/46/182 y A/RES/48/57.

449. Vid. WARNER, K., *Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations*, UNHCR. Legal and Protection Policy Research Series, Division of International Protection, may 2011.

450. Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención. Decisión 1/CP. 16.

planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional».

En atención al literal del precepto, se destierra, por fin, del discurso el término «refugiado». Los movimientos de población relacionados con el cambio climático dejan de analizarse, en exclusiva, bajo la perspectiva de la protección de la que serían deudores los afectados –obligación que ya dispone el DIDH y el DIR– para definirlo como fórmula o estrategia de adaptación a la variabilidad climática. El DIR pasa, así, de ser el principal ordenamiento jurídico llamado a proporcionar respuesta a estos fenómenos a tener una intervención marginal.

La disposición renuncia, no obstante, a definir qué entiende por «desplazamiento, migración y traslado planificado como consecuencia del cambio climático», pero sí distingue los movimientos de población de carácter forzado –desplazamiento–, de los voluntarios –migraciones–, así como los espontáneos de los planificados. Se echa en falta, sin embargo, una mención expresa al hecho determinante de cruzar o no una frontera internacional, a la vista de que se espera sean mayoría los desplazados internos y el diferente estatuto jurídico que llevaría aparejado.

Desde el momento en que las migraciones forman parte del Marco de Adaptación de Cancún, se ha de tomar en consideración este fenómeno tanto en relación con la creación de capacidades, como en lo relativo a la reducción del riesgo de desastres o el desarrollo sostenible. Si bien algunos programas nacionales de acción para la adaptación, establecidos por los países menos adelantados para adaptarse al cambio climático, incluyen referencias a la migración, en general, los instrumentos normativos pertinentes no tienen en cuenta este fenómeno y menos aún los que reconocen las posibilidades de adaptación que encierra la migración. El Comité de Adaptación podría orientar y apoyar a los Estados en este sentido<sup>451</sup>, sin olvidar, en todo caso, que la consideración de los desplazamientos, migraciones o traslado planificado como fórmula de adaptación tiene la virtualidad de entrar en el ámbito de aplicación del Fondo Verde para el Clima que servirá de apoyo financiero general<sup>452</sup>.

El precepto reconoce que se trata de una fórmula de adaptación respecto de la que se necesita implementar una «obligación de cooperación, coordinación y análisis». Dicha obligación multinivel –nacional, regional e internacional– se define bajo la égida del principio de respon-

sabilidades comunes, pero diferenciadas, lo que implica una mayor contribución de los países desarrollados que, a la postre, son en mayor medida responsables del cambio climático que se encuentra en el origen de estos movimientos de población. Esta contribución se define en forma de apoyo financiero, tecnológico o de fomento de la capacidad<sup>453</sup>. No dispone, en cambio, una obligación de acogida de las personas desplazadas o migrantes cuando el traslado de las mismas sea la única opción posible. Efectivamente, aunque los Estados hayan aceptado que la migración voluntaria puede ser parte de una estrategia de adaptación para responder a los efectos negativos del cambio climático, en Derecho internacional, con excepción del principio de *non refoulement* en el marco del DIP, no existe un derecho a ser admitido en otro país. Dicha acogida se definirá, pues, en los acuerdos regionales o internacionales que surjan como consecuencia de este llamamiento a la cooperación.

La consideración del desplazamiento como fórmula de adaptación parece requerir, en este sentido, un régimen de ámbito de aplicación regional bajo el paraguas del *Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático* y el *Protocolo de Kyoto* donde pudieran concretarse las obligaciones de las Partes<sup>454</sup>. Sin embargo, poner el acento en el cambio climático, cuando no suele ser la causa en el origen del desplazamiento dejaría fuera, de forma arbitraria, a otros movimientos de población causados por una degradación ambiental no directamente relacionada con este fenómeno. Podría adoptarse un tratado internacional –o un instrumento similar al adoptado para los desplazados internos– que dispusiera el deber de asistir a estas poblaciones y animara a la cooperación internacional<sup>455</sup>, pero este no debería ser el objetivo principal, pues se perdería la oportunidad de adoptar respuestas concretas que permitiría a las poblaciones permanecer en sus territorios, moverse de forma se-

453. Véase el apartado 18 de los Acuerdos de Cancún.

454. Vid. ESPÓSITO, C. y TORRES CAMPRUBÍ, A. «Cambio Climático y Derechos Humanos: el desafío de los "Nuevos Refugiados"», *Relaciones Internacionales*, n.º 17, junio de 2011, p. 82.

455. La doctrina ha propuesto diferentes modelos. Existe una propuesta australiana que defiende la adopción de una Convención para las personas desplazadas por el cambio climático («Convention for Persons displaced by climate change»: [www.ccdpconvention.com](http://www.ccdpconvention.com)). Algunos profesores holandeses consideran más adecuado redactar un Protocolo a la Convención Marco sobre el reconocimiento, protección y reasentamiento de los refugiados climáticos («UNFCCC Protocol on the Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees»: [http://www.bupedu.com/lms/admin/uploaded\\_article/eA.603.pdf](http://www.bupedu.com/lms/admin/uploaded_article/eA.603.pdf)). La Universidad de Limoges sugiere, en cambio, un Convenio sobre el estatuto de las personas desplazadas por el medio ambiente. («Draft Convention on the Internally Status of Environmentally-Displaced Persons»: [www.cidce.org](http://www.cidce.org)).

451. Véase el apartado 20 a) de los Acuerdos de Cancún.

452. Véase el apartado 100 de los Acuerdos de Cancún.

gura dentro de sus países o emigrar, llegado el caso, de forma planificada minimizando la migración forzada no ordenada. Se considera que el nuevo paradigma exige un marco de acción flexible, en función de los escenarios comentados previamente, de las particularidades de la región y las necesidades expresadas por la población, aprovechando al máximo las opciones del Derecho migratorio internacional<sup>456</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

1. La degradación ambiental que ha sido siempre un claro factor de impulso de las migraciones manifiesta, hoy día, una complejidad singular e inusitado interés como causa en el origen de los desplazamientos de población, gracias a la concienciación sobre los efectos del cambio climático. Si bien existen datos que demuestran que el cambio climático será un elemento importante en este sentido, no consideramos que por sí mismo resulte un factor determinante de los desplazamientos. Cualquier intento de regulación del fenómeno deberá atender las consecuencias del impacto ambiental en el contexto del patrón migratorio existente en ese país o región y en relación con el resto de causas sociales, políticas, económicas o demográficas que obligan a las poblaciones a desplazarse.

456. El programa de la OIM de migración laboral temporal y circular entre Colombia y España, destinado a poblaciones afectadas por desastres, es uno de esos ejemplos. Para más información, véase «Operational Activities – Selected Examples» en [www.iom.int/envmig](http://www.iom.int/envmig).

Como ejemplo práctico del potencial de adaptación que encierra la migración, se pueden organizar programas de migración laboral temporal y circular sobre una base bilateral, para prestar ayuda a las poblaciones afectadas por la degradación ambiental y los desastres naturales. Nueva Zelanda, por ejemplo, dispone del Pacific Access Category Program: el único programa de su especie, elaborado para los ciudadanos de Kiribati, Tuvalu y Tonga. Aceptan 75 personas/año: entre 18 y 45 años, capaces de una rápida integración. Australia, en cambio, tiene el AusAID Funded South Pacific Sea Level and Climate monitoring Project, que incluye a 18 islas naciones. No financia el realojamiento sino que ayuda a mejorar la protección del medio ambiente y a conseguir un desarrollo sostenible. Las diferentes estrategias responden también a la diversidad de necesidades de las poblaciones afectadas. Si Kiribati ha insistido en la necesidad de garantizar el traslado de su población y, por tanto, forma parte del programa de migración basada en méritos de Australia, Tuvalu no quiere centrarse en el traslado sino en la mitigación de los efectos del cambio climático y confía en que el proceso de adaptación permita a su población permanecer el máximo tiempo posible en casa. Vid. MCDAM, J., «Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the Answer», *op. cit.*, pp. 18-27.

2. Se empiezan a desterrar el término «refugiado» del discurso para empezar a evidenciar un nuevo paradigma: la migración como consecuencia del cambio climático o degradación ambiental, en términos generales, no es sólo un problema de protección internacional o seguridad sino que puede ser entendida como una *estrategia de adaptación*. Gracias al artículo 14 f) de los Acuerdos de Cancún, el desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático se entiende que forman parte de la labor de adaptación que las Partes se comprometen a intensificar. El fenómeno deja de verse bajo el prisma de la «protección». Sólo si la degradación ambiental fuera utilizada como política discriminatoria del Estado o cuando éste impidiera la asistencia o protección de las víctimas de desastres con objeto de marginar a esa población por alguno de los motivos ginebrinos podrían llamarse refugiados. En todo caso, se trata de instrumentos reactivos que casan mal con las características de estos desplazamientos de desarrollo lento que, a la postre, ni siquiera suelen cruzar en su mayoría una frontera internacional. En ese sentido, Obsérvese como inspiración los instrumentos jurídicos regionales, de carácter vinculante, basados en los Principios Rectores de los Desplazamientos internos y que son un ejemplo del potencial de las regiones para crear un marco legal, político y operativo que diera respuesta al llamamiento del art. 14f) de los Acuerdos de Cancún e incluso una vía de acceder a los fondos del mismo.
3. En todo caso, es necesario hacer frente a las dificultades que plantean las consecuencias del cambio climático en relación con la movilidad humana mediante respuestas que se manejan menor en el ámbito del Derecho migratorio, de carácter regional –en atención a las necesidades específicas de dicha población– e intersectorial que vinculen la migración, el desarrollo sostenible, la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Gracias al papel catalizador del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en el desarrollo de una cooperación internacional que atienda las particularidades de los desplazamientos de población derivados de la degradación ambiental y en la creación de sinergias con otros foros internacionales nos hallamos a las puertas de adoptar obligaciones internacionales respecto de procesos que, a lo sumo, han estado regulados en el ámbito de la cooperación al desarrollo o la asistencia humanitaria, de carácter *ad hoc* y ajenos a la toda vinculabilidad jurídica.