

EL DESPLAZAMIENTO PROVOCADO POR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado
sobre los desafíos en materia de protección
8 de diciembre de 2010, Palacio de las Naciones, Ginebra

Jane McAdam*

Los movimientos en respuesta al cambio del medio ambiente y climático constituyen una estrategia normal de adaptación humana. La dificultad hoy en día es que la gente simplemente no puede migrar cómo y cuándo lo elige: las leyes nacionales de migración restringen la entrada de los no ciudadanos en otros países. El derecho internacional reconoce sólo una categoría muy pequeña de migrantes forzados como personas a las que otros países tienen la obligación de proteger: los “refugiados”, las “personas apátridas” y aquellos elegibles para protección complementaria, como se explica a continuación. Esto significa que a menos que la gente esté contemplada en uno de esos grupos o pueda migrar legalmente por razones de empleo, familiares y educativas, corre el riesgo de interdicción, expulsión y detención si intenta cruzar una frontera internacional y no tiene ningún derecho a permanecer en ese país.

1 ¿Son “refugiados” los afectados por el cambio climático?

El término “refugiado” es un término jurídico. La definición legal de “refugiado” y los derechos de los refugiados, figuran en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Un “refugiado” se define como alguien que:

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él¹

En primer lugar, la definición de refugiado sólo se aplica a las personas que ya han cruzado una frontera internacional. Como se señaló anteriormente, se prevé que gran parte del movimiento de población en respuesta al cambio climático será interno y, por lo tanto, no se cumplirá este requisito preliminar.

En segundo lugar, existen dificultades en la caracterización del “cambio climático” como “persecución”. La “persecución” implica violaciones de los derechos humanos que son suficientemente graves, debido a su naturaleza inherente o debido a su repetición (por ejemplo, una acumulación de infracciones que, individualmente, no serían tan graves pero que juntas constituyen una violación grave)². En gran medida sigue siendo una cuestión de grado y

* BA (Hons) LLB (Hons) (*Syd*), DPhil (*Oxon*); profesora asociada, Facultad de Derecho, Universidad de Nueva Gales del Sur; investigadora asociada, Centro de Estudios de los Refugiados, Universidad de Oxford.

¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptada el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954) 189 UNTS 137, artículo 1 A(2), y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (adoptado el 31 de enero de 1967, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967) 606 UNTS 267.

² Véase también Directiva 2004/83/EC 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 [2004], Diario Oficial de la Unión Europea L304/12, artículo 9. Puede incluir una amenaza para la vida o libertad, acoso físico significativo o malos tratos, o dificultades

proporción. Si algo equivale a “persecución” se evalúa de acuerdo con la naturaleza del derecho en riesgo, la naturaleza y la gravedad de la restricción y la probabilidad de que la restricción se produzca en el caso individual³.

Aunque un clima adverso genera impactos como el aumento del nivel del mar y la salinización y el incremento de la frecuencia y gravedad de eventos climáticos extremos que son perjudiciales (por ejemplo, tormentas, ciclones, inundaciones), no cumple el umbral de la “persecución” como ésta se entiende actualmente en el derecho. Parte del problema en el contexto del cambio climático es identificar un “perseguidor”. Por ejemplo, los gobiernos de Kiribati y Tuvalu no son responsables del cambio climático como un todo, ni desarrollan políticas que aumentan sus efectos negativos en determinados sectores de la población. Uno podría argumentar que el “perseguidor” en este caso es la “comunidad internacional”, y los países industrializados en particular, cuyo fracaso para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero ha llevado a la difícil situación que enfrentan ahora⁴. Estos son precisamente los países a los que podrían dirigirse los desplazamientos de población si la tierra se volviese insostenible. Se trata de un giro total en el paradigma tradicional de los refugiados: considerando que los refugiados de la Convención huyen de su propio gobierno (o de agentes privados de los cuales el gobierno no puede o no quiere protegerlos de ellos), una persona que huye de los efectos del cambio climático no escapa de su gobierno, sino que más bien está buscando protección en los países que han contribuido al cambio climático. Esto presenta otro problema en términos de la definición legal de “refugiado”: en el caso de Tuvalu y Kiribati, el gobierno sigue siendo *capaz* y está *dispuesto* a proteger a sus ciudadanos.

Por último, incluso si los impactos del cambio climático pudiesen caracterizarse como “persecución”, la Convención sobre los Refugiados requiere que tal persecución sea *por motivos* de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social. La persecución por sí sola no es suficiente. El problema aquí es que los impactos del cambio climático son en gran medida indiscriminados, en lugar de estar ligados a las características particulares, como los antecedentes de una persona o sus creencias. Aunque el cambio climático afecta más negativamente algunos países, en virtud de su geografía y sus recursos, no lo hace con base en la nacionalidad o la raza de sus habitantes. Sería difícil de establecer el argumento de que las personas afectadas por sus impactos podrían constituir “un determinado grupo social”, porque la derecho exige que el grupo debe estar conectado por una característica fundamental, inmutable que no sea el riesgo de persecución por sí mismo⁵.

económicas significativas o denegación del acceso a los servicios básicos o denegación de la capacidad para ganarse la vida, donde tales dificultades o denegación amenacen la capacidad del solicitante para subsistir: Ley de migración de 1958 (Cth), s 91R(2) (Australia) disponible en inglés.

³ Véase GS Goodwin-Gill y J McAdam, *Los refugiados en el derecho internacional* (3er edición, Oxford University Press, Oxford, 2007) 92, documento disponible en inglés.

⁴ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *El cambio climático: evaluación científica del IPCC, por sus siglas en inglés: Informe Final del grupo de trabajo I* (Cambridge University Press, Nueva York, 1990) 8 (se omite fn); Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2007: informe de síntesis: resumen para responsables de políticas* (2007) 5, 6, 12, 13.

⁵ Goodwin-Gill y McAdam, op cit, 79–80; *Solicitante c. Ministro de Inmigración y Asuntos Étnicos* (1997) 190 CLR 225, 341 (Dawson J), en inglés. Tenga en cuenta también la discusión de la OACDH sobre los “refugiados por hambre” (primer período de sesiones del Consejo Consultivo de Derechos Humanos). Incluso si ciertas personas desplazadas por el cambio climático pudieran satisfacer esta prueba, la dificultad seguiría siendo establecer la “persecución” en el contexto de desplazamientos inducidos por el clima.

Hasta la fecha, se ha presentado un pequeño número de casos en Australia y Nueva Zelanda, donde personas de Tuvalu y Kiribati han argumentado que deberían recibir protección de refugiados por los impactos del cambio climático⁶. Todos han fracasado.

Dos ejemplos ilustran el razonamiento. En Nueva Zelanda, la Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiados explicó que:

Este no es un caso donde se pueda decir que los recurrentes corran diferencialmente el riesgo de daños equivalente a persecución debido a cualquiera de estos cinco motivos. Todos los ciudadanos de Tuvalu enfrentan los mismos problemas ambientales y las dificultades económicas que se viven en Tuvalu. Más bien, los recurrentes son víctimas desafortunadas, como todos los ciudadanos de Tuvalu, de las fuerzas de la naturaleza que conduce a la erosión de las costas y de que la propiedad familiar esté parcialmente sumergida por la marea alta⁷.

En Australia, el Tribunal de Revisión de Refugiados declaró:

En este caso, el Tribunal no cree que se puede identificar el elemento de una actitud o motivación, de tal forma que la conducta temida pudiera considerarse correctamente como persecución por motivos de una característica de la Convención según es requisito... Simplemente no existe base para concluir que los países que se pueden decir que históricamente han sido altos emisores de dióxido de carbono o de otros gases de efecto invernadero, tienen algún elemento de motivación para afectar a los residentes de países bajos tales como Kiribati, ya sea por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política⁸

No obstante, siguen existiendo excepciones limitadas donde la exposición al impacto en el clima o la degradación del medio ambiente podría equivaler a persecución por una razón prevista por la Convención. Un ejemplo sería donde las políticas del gobierno estuvieran dirigidas a determinados grupos que dependen de la agricultura para su supervivencia, donde el cambio climático ya estuviera obstaculizando esa subsistencia. Otro ejemplo sería una hambruna inducida por un gobierno que destruyera cultivos, contaminara el agua o contribuyera a la destrucción del medio ambiente al contaminar la tierra y el agua⁹. Sin embargo, en la

⁶ Casos en Nueva Zelanda: Apelación de Refugiados N° 72189/2000, RSAA (17 de agosto de 2000); Apelación de Refugiados N° 72179/2000, RSAA (31 de agosto de 2000); Apelación de Refugiados N° 72185/2000, RSAA (10 de agosto de 2000); Apelación de Refugiados N° 72186/2000, RSAA (10 de agosto de 2000); Apelación de Refugiados N° 72313/2000, RSAA (19 de octubre de 2000); Apelación de Refugiados N° 72314/2000, RSAA (19 de octubre de 2000); Apelación de Refugiados N° 72315/2000, RSAA (19 de octubre de 2000); Apelación de Refugiados N° 72316/2000, RSAA (19 de octubre de 2000); Apelación de Refugiados N° 72719/2001, RSAA (17 de septiembre de 2001). Casos en Australia: 0907346 [2009] RRTA 1168 (10 de diciembre de 2010); N00/34089 [2000] RRTA 1052 (17 de noviembre de 2000); N95/09386 [1996] RRTA 3191 (7 de noviembre de 1996); N96/10806 [1996] RRTA 3195 (7 de noviembre de 1996); N99/30231 [2000] RRTA 17 (10 de enero de 2000); V94/02840 [1995] RRTA 2383 (23 de octubre de 1995), en inglés.

⁷ Apelación de Refugiados N° 72189/2000, Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiados de Nueva Zelanda, 17 de agosto de 2000, párrafo 13, en inglés.

⁸ 0907346 [2009] RRTA 1168 (10 de diciembre de 2009) párrafo 51 (Tribunal de Revisión de Refugiados de Australia), en inglés.

⁹ *SERAC y CESR contra Nigeria, Decisión con respecto a la comunicación N° 155/96, ACHPR/COMM/A044/1, XV informe anual de la actividad de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (7 de mayo de 2002), anexo V, párrafo 44. Cooper argumenta que la desertificación en el Sahel africano y la explosión nuclear en Chernobyl constituyeron persecución: véase JB Cooper, "Refugiados ambientales: satisfacer los requisitos de la definición de refugiado" (1998) 6 *Environmental Law Journal* de la Universidad de Nueva York 480, en inglés.

mayoría de los casos es poco probable que las personas desplazadas por el cambio climático pudieran obtener protección como refugiados.

2 ¿Cómo se aplica el derecho de los derechos humanos?

El cambio climático puede hacer impacto sobre una serie de derechos humanos:

Efectos	Ejemplos de derechos afectados
Eventos climáticos extremos	Derecho a la vida ¹⁰
Mayor inseguridad alimentaria y riesgo de hambre	Derecho a la alimentación adecuada, el derecho a no padecer de hambre ¹¹
Mayor estrés hídrico	Derecho al agua potable ¹²
Estrés en el estado de salud	Derecho al disfrute del más alto nivel de la salud ¹³
Aumento en el nivel del mar y las inundaciones	Derecho a una vivienda adecuada ¹⁴

Sin embargo, en la actualidad sólo se reconoce que algunos de los principios de los derechos humanos dan lugar a una obligación de protección por parte de un país de acogida. El derecho de los derechos humanos ha ampliado las obligaciones de protección de los países más allá de la categoría de “refugiado”, para incluir a las personas en riesgo de privación arbitraria de la vida, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esto se conoce en el derecho internacional como “protección complementaria”, porque describe la protección basada en los derechos humanos que es complementaria a la prevista por la Convención sobre los Refugiados de 1951.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976) 999 UNTS 171, artículo 5; Convención sobre los derechos del niño (adoptada el 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990) 1577 UNTS 3, artículo 6; Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada el 10 de diciembre de 1948) Resolución 217A (III) de la Asamblea General de la ONU, artículo 3.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptada el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976) 993 UNTS 3, artículo 11; Convención sobre los derechos del niño artículo 24(c); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (adoptada el 13 de diciembre de 2006, abierta a la firma el 30 de marzo de 2007) resolución de la Asamblea General de la ONU 61/106 artículos 25(f), 28(1); Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.

¹² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 11 y 12; *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (adoptada el 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981) Resolución 34/180 de la Asamblea General, 34 UN GAOR Supp (No. 46) en 193, documento de la ONU A/34/46 (CEDAW), artículo 14(2)(h); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 28 (2)(a); Convención sobre los derechos del niño, artículo 24(2)(c).

¹³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 7 (b), 10, 12; CEDAW, artículos 12, 14(2)(b); Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (adoptada el 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969) 660 UNTS 195, artículo 5(e)(iv); Convención sobre los derechos del niño, artículo 24; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículos 16(4), 22(2), 25; *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Resolución 45/158 de la Asamblea General de la ONU, de 18 de diciembre de 1990 (Convenio sobre los trabajadores migratorios), artículos 43 (1), 45 (1)(c), 70.

¹⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 5(e)(iii); CEDAW, artículo 14 (2)(h); Convención sobre los derechos del niño, artículo 27(3); Convenio sobre los trabajadores migratorios, artículo 43(1)(d); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículos 9(1)(a), 28 (1), 28(2)(d); Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25 (1).

Aunque, en teoría, cualquier violación de los derechos humanos podría dar lugar a una obligación de no devolución¹⁵, en la mayoría de los casos “será prácticamente imposible para un solicitante establecer que el control sobre la migración fue desproporcionado en relación con cualquier incumplimiento” (traducción libre) de un derecho humano¹⁶. Esto es porque a diferencia de la absoluta prohibición de devolver a alguien a donde estaría sujeto a tratos inhumanos o degradantes, la mayoría de las disposiciones de derechos humanos permiten una prueba de equilibrio entre los intereses del individuo y los del Estado, y colocan así la protección de la devolución fuera del alcance en todo, excepto en los casos más excepcionales.

Por lo tanto aunque se puede intentar una recharacterización del derecho humano violado — por ejemplo, la violación del derecho a un nivel de vida adecuado— como una forma de trato inhumano, que *es* un derecho que da lugar a la protección internacional, cabe preguntarse si se considerará que esas violaciones que no son infligidas por el Estado del que se huye dan lugar a la protección o se considerarán del tipo de malos tratos reconocido hasta la fecha que dan lugar a una obligación de protección por parte de un tercer Estado¹⁷. Los tribunales han circunscrito cuidadosamente el significado de “trato inhumano o degradante”, por lo que no se le puede usar como un remedio para la pobreza general, el desempleo o la falta de recursos o de atención médica, excepto en las circunstancias más excepcionales¹⁸.

Aunque la jurisprudencia existente no *impide* que los impactos climáticos sean reconocidos como una fuente de tratos inhumanos (por ejemplo), el argumento tendría que desarrollarse de manera sustancial antes de que dichos daños estén contemplados claramente en el ámbito de este concepto¹⁹. Además, por razones de política (tales como la prevención de la apertura de “compuertas”) ciertos esquemas internos de protección complementaria deliberadamente “forjan” excepciones de protección, cuando por lo general el riesgo lo enfrenta la población en su conjunto, y le requieren al solicitante demostrar un riesgo individual.

Además, el tradicional enfoque occidental de toma de decisiones de forma individual acerca de la protección por razones técnicas jurídicas, parece en gran manera inadecuado a la situación de los desplazamientos inducidos por el clima, en los que la responsabilidad del desplazamiento es muy difusa (atribuible a un gran número de Estados contaminantes durante muchos años, en lugar de malos tratos directos de algún gobierno determinado hacia una persona en particular) y la gran cantidad de personas desplazadas puede requerir soluciones determinadas en grupo, en lugar de soluciones individuales. Además, a diferencia de la protección tradicional, que responde a la huída de un daño infligido o sancionado por el Estado de origen, la protección que se busca para desplazamientos inducidos por el clima es la inversa: las personas pueden exigir protección *en* los Estados industrializados precisamente porque se ve que ellos tienen la

¹⁵ *R c. Juez especial, ex parte Ullah* [2004] UKHL 26, párrafos 24 - 25 (Lord Bingham), 49-50 (Lord Steyn), 67 (Lord Carswell) en inglés.

¹⁶ *Kacaj c. Secretario de Estado para el Departamento del Interior* del Reino Unido [2002] EWCA Civ 314, párrafo 26, en inglés.

¹⁷ *R c. Juez especial ex parte Ullah* [2004] UKHL 26, en inglés; Comité de Derechos Humanos, Observación General 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto (11 de abril de 1986), párrafo 5; véase también Comité de Derechos Humanos, Observación General 18: No discriminación (10 de noviembre de 1989).

¹⁸ *D c. el Reino Unido* (1997) 24 EHRR 423; *N c. el Secretario de Estado para el Departamento del Interior* del Reino Unido [2005] UKHL 31; *ELH c. Francia* (1997) 20 EHRR 29, párrafo 42; consulte también las opiniones del Comité contra la Tortura, como en *AD c. Los Países Bajos*, Comunicación No. 96/1997 (24 de enero de 2000), documento de la ONU CAT/C/23/D/96/1997, párrafo 7.2. Véase discusión en Goodwin-Gill y McAdam, *op cit*, 350-51.

¹⁹ *R c. Juez especial ex parte Ullah* [2004] UKHL 26, en inglés; Comité de Derechos Humanos, Observación General 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto (11 de abril de 1986), párrafo 5; véase también Comité de Derechos Humanos, Observación General 18: No discriminación (10 de noviembre de 1989).

responsabilidad de ayudar a quienes han sufrido como resultado de sus emisiones a lo largo del tiempo²⁰.

3 ¿La gente se convertirá en “personas apátridas”?²¹

Los medios de comunicación le han prestado considerable atención a los llamados “Estados en desaparición” o el fenómeno del “hundimiento de los Estados insulares”: países enteros que podrían quedar sumergidos por el aumento del nivel del mar²². La ciencia en el aumento de los niveles del mar se discutió en el capítulo uno. Surge la cuestión de si los habitantes de esos países serían reconocidos como “personas apátridas” en virtud del derecho internacional en caso de que no hubiesen adquirido otra nacionalidad (por ejemplo, trasladándose a otro país y convirtiéndose en sus ciudadanos).

En el derecho internacional, un “Estado” existe si un territorio definido tiene una población permanente, un gobierno eficaz y la capacidad de entablar relaciones con otros países. La retórica de la “desaparición de las islas” supone que la pérdida de territorio por la inmersión de la tierra señalaría el final del país. Sin embargo, los pequeños países insulares pueden volverse inhabitables mucho antes de desaparecer físicamente. Esto significa que es probable que los primeros signos de que un país ha comenzado a “desaparecer” como una entidad legal, sean la ausencia de población y con ella, la pérdida de un gobierno eficaz.

Sin embargo, las normas de derecho internacional sobre la extinción de los países nunca antes se han puesto a prueba de esta manera. El derecho internacional contempla la disolución formal de un país en casos de *absorción* (por otro país), de *fusión* (con otro país) y de *disolución* (con la aparición de países sucesores)²³. Nunca se ha tenido que hacer frente a la extinción potencial de un país debido a su desaparición física.

La definición legal de “apátrida” en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 se restringe deliberadamente a la persona que “...no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación”²⁴. En otras palabras, esto se refiere a un país que realmente ha denegado o privado a una persona de nacionalidad.

²⁰ Esta es una variación sobre el argumento contenido en la petición de los Inuit: Petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que buscan alivio de las violaciones que resultan del calentamiento global provocado por actos u omisiones de los Estados Unidos, 7 de diciembre de 2005, disponible en inglés en :

http://www.earthjustice.org/library/legal_docs/petition-to-the-inter-american-commission-on-human-rights-on-behalf-of-the-inuit-circumpolar-conference.pdf. Véase también S. Byravan y S. Chella Rajan, “Proporcionando nuevos hogares para los exiliados del cambio climático” (2006) 6 *Climate policy* 247, disponible en inglés.

²¹ Para un análisis detallado de esta cuestión, véase J. McAdam, “Estados en desaparición”, apatridia y los límites del derecho internacional”, en J. McAdam (ed), *Cambio climático y desplazamiento: Perspectiva multidisciplinarias* (Hart Publishing, Oxford, 2010), disponible en inglés.

²² Véase por ejemplo J. Bond y R. Pagnamenta, “Nos estamos hundiendo, dicen isleños, pero todavía es tiempo de salvar el mundo”, *The Times* (23 de septiembre de 2009); R. Callick, “No nos abandonen, dicen las islas del Pacífico en peligro de hundimiento”, *The Australian* (30 de julio de 2009); R. Colville, “Patrias en desaparición”, *Bangkok Post* (7 de febrero de 2008); C. Lambert, “Esa sensación de hundirse: ¿qué haría si su país desapareciera bajo el mar?” *The Times* (18 de marzo de 2009); J. Lateu, “Esa sensación de hundirse: los refugiados por efecto del clima reciben fondos para abandonar las islas”, *New Internationalist* (marzo de 2008); N. Schmidle, “Se busca: un nuevo hogar para mi país”, *The New York Times* (10 de mayo de 2009); C. Sherborne, “Hundimiento de los bancos de arena”, *The Monthly* (marzo de 2009), documentos disponibles en inglés.

²³ La sucesión se puede describir como un “cambio de soberanía sobre el territorio”: MCR Craven, “El problema de la sucesión de Estados y la identidad de los Estados en virtud del derecho internacional” (1998) 9 *European Journal on International Law* 142, 145, disponible en inglés.

²⁴ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (adoptada el 28 de septiembre de 1954, entrada en vigor

El tratado de la apatridia de 1954 no protegería a las personas cuyo país corre el riesgo de desaparecer, a menos que el país hubiese retirado formalmente la nacionalidad de las personas (que, como cuestión de derecho de los derechos humanos, está obligado a no hacer). Pero si un país se reconoce como inexistente, entonces su antigua población estaría cubierta por la definición de “apátrida”, siempre que no hubiese adquirido una nueva nacionalidad. Esto obligaría a los países signatarios a proporcionar a estas personas en su territorio los derechos contenidos en dicho tratado, incluyendo que “...facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización...”²⁵.

Sin embargo, los beneficios prácticos de este recurso son limitados. En primer lugar, no queda claro en el derecho internacional, cuándo los países estarían dispuestos a considerar que un país preexistente ha “desaparecido”. Esto es porque la historia demuestra que la comunidad internacional tiende a suponer la continuidad de los países existentes, incluso cuando algunos de los criterios formales de la condición de estado comienzan a menguar. En segundo lugar, basarse en el tratado de la apatridia es más reactivo que proactivo, porque sólo se “activa” una vez que una persona está físicamente presente en el territorio de otro país. Esto significa que las personas tienen que abandonar su hogar y llegar a un país signatario antes de poder reclamar sus beneficios. Por último, muy pocos países han ratificado el tratado, y la mayoría de ellos no tienen ningún procedimiento formal para la determinación de la condición jurídica de las personas apátridas. Por lo tanto, no hay ningún medio claro por el cual puedan tener acceso a los beneficios del tratado.

Sin embargo, la ventaja del paradigma de la apatridia es que el ACNUR tiene un mandato para prevenir y reducir la apatridia²⁶. Esto significa que está facultado para abogar en nombre de las poblaciones afectadas y hablar a los Estados sobre prevención de la apatridia y ayudar a las personas apátridas²⁷. Por el contrario, no tiene ningún mandato con respecto a las personas desplazadas por el cambio climático en otros contextos, ya que no son “refugiados”.

4 Conclusión

Las respuestas jurídicas y políticas deben incluir una combinación de estrategias, en lugar de un enfoque de una u otra. La adaptación física tiene que ser financiada y desarrollada y es preciso aceptar las opciones de migración – incluidas las posibilidades de migración económica, familiar y de educación– como una estrategia de adaptación racional y normal, en lugar de

el 6 de junio de 1960) 360 UNTS 117 (Convenio de 1954), en el artículo 1 inciso 1: “A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

²⁵ Convención de 1954, artículo 32.

²⁶ Véase, por ejemplo, Resolución 50/152 de la Asamblea General de la ONU (9 de febrero de 1996), reiterada en las resoluciones 61/137 (25 de enero de 2007); 62/124 (24 de enero de 2008), y 63/148 (27 de enero de 2009). Véase también Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, “Apatridia: prevención y reducción de la apatridia y protección de las personas apátridas” (14 de febrero de 2006) documento de la ONU EC/57/SC/CRP.6, párrafo 7, disponible en inglés. Véase también Resolución 50/152 de la Asamblea General de la ONU (9 de febrero de 1996) párrafos 14-15; Resolución 3274 (XXIX) (10 de diciembre de 1974); Resolución 31/36 (30 de noviembre de 1976). ACNUR, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones y el Consejo Noruego para Refugiados, “El cambio climático y apatridia: una visión general” (presentada en la sexta sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE-CLP) según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), 1 al 12 de junio de 2009, Bonn, Alemania) (15 de mayo de 2009) <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7192>> 2.

²⁷ Aunque poco ratificada e implementada, la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia obliga a los Estados a garantizar que ninguna persona se convertirá en apátrida como resultado de la transferencia de un territorio, Convención de 1961, artículo 10. Véase también proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la nacionalidad, nota 91, artículo 1, que contiene el “derecho a la nacionalidad”; el artículo 4 exige a los Estados tomar medidas para prevenir la apatridia como consecuencia de la sucesión, disponible en inglés.

interpretarlas como señal de que la adaptación ha fracasado. Aunque los desplazamientos pueden ser un signo de vulnerabilidad, también pueden ser un medio para lograr la seguridad y alcanzar los derechos humanos, especialmente cuando se es capaz de planificarlos.

Traducción realizada por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas.