

LA NECESIDAD DE UNA ACCIÓN NORMATIVA  
POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA  
DE PROTECCIÓN DE DESPLAZADOS  
MEDIOAMBIENTALES TRANSFRONTERIZOS

*THE NEED FOR EUROPEAN UNION REGULATORY  
ACTION ON THE PROTECTION OF TRANSBOUNDARY  
ENVIRONMENTAL DISPLACED PERSONS*

Gloria FERNÁNDEZ ARRIBAS\*

**Palabras clave:** cambio climático, refugiados, desplazados, migración, Unión Europea, no devolución, protección internacional.

**Keywords:** climate change, refugees, displaced persons, migration, European Union, non-refoulement, international protection.

**SUMARIO:** 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: AÑOS DE INFORMES Y POCAS SOLUCIONES.—2. LOS LÍMITES DE LA DIRECTIVA SOBRE LOS REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.—3. LA DIFÍCIL APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE PROTECCIÓN TEMPORAL.—4. UNA RESPUESTA INSUFICIENTE PERO NECESARIA: LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE *NON-REFOULEMENT*.—5. CONCLUSIÓN: LA EXIGENCIA DE UNA RESPUESTA NORMATIVA.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: AÑOS DE INFORMES Y POCAS SOLUCIONES

Los desplazamientos de personas como consecuencia del cambio climático y su llegada a territorio europeo llevan varios años en la agenda de la

---

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla ([gferarr@upo.es](mailto:gferarr@upo.es)). Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto I+d+i «Cambio climático y refugiados: Futuro reto de la UE. El Sahel como caso de estudio», financiado a través del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020.

Unión, sin que hasta la fecha se haya adoptado ninguna regulación específica sobre la materia.

En 2008 el informe «*Climate Change and International Security*» como elaborado por el Alto Representante y la Comisión, señalaba las amenazas para la seguridad internacional que podrían derivar de los efectos del cambio climático, entre las que se encontraban el incremento de la presión migratoria que sufriría Europa.

De este modo, y a pesar de que la mayoría de los desplazamientos como consecuencia de situaciones climatológicas adversas son actualmente de carácter interno, debemos considerar que estos desplazamientos internos, unidos a la ausencia de recursos e incapacidad del Estado de garantizar la vida de estas personas, pueden dar lugar a desplazamientos transfronterizos<sup>1</sup> hacia la Unión Europea (UE). Junto con ellos, nos podremos encontrar también con solicitantes de protección internacional que huyen de países en conflicto como consecuencia de los efectos del cambio climático ya que, tal y como señalaba el informe, se podrían producir conflictos por los recursos, apropiación de territorio, radicalización o conflictos de carácter étnico y religioso.

En 2011 el Parlamento Europeo (PE) publicaba un estudio titulado «*Climate Refugees. Legal and policy responses to environmentally induced migration*» en el que señalaba la ausencia de medios para dar respuesta a la llegada de estas personas, y un estudio publicado posteriormente en 2020 («*Climate Change and Migration*») venía a actualizar y profundizar el análisis de las cuestiones mencionadas.

Junto con estos estudios, la Comisión en 2013 elaboraba también un exhaustivo documento de trabajo titulado «*Climate change, environmental degradation and migration*», en el que analizaba la relación entre movimientos migratorios y cambio climático, y la capacidad de respuesta de la Unión no solo frente a la llegada de personas, sino también en los países de origen más afectados.

En todo caso, tal y como señalaba el Parlamento en su Informe de 2019 («*The concept of "climate refugee". Towards a possible definition*»), por el momento no tenemos ningún marco específico para regular la llegada de estas personas a la UE, por lo que en este trabajo analizaremos si la regulación existente podría servir para dar respuesta a la llegada de personas a nuestras fronteras huyendo de los efectos adversos del cambio climático. Para ello, nos centraremos concretamente en dos de las normativas más referidas cuando se analiza esta cuestión: la Directiva sobre los requisitos para el reconocimiento de protección internacional (Directiva 2011/95/UE) y la Directiva sobre protección temporal (Directiva 2001/55/CE). Junto a estas directivas analizaremos la aplicación del principio de *non-refoulement*, esencial en el estudio de la materia referida a protección internacional.

---

<sup>1</sup> Entendemos que esta definición permitiría determinar el tipo de movimiento, las causas y la necesidad de protección.

## 2. LOS LÍMITES DE LA DIRECTIVA SOBRE LOS REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La Directiva 2011/95 sobre los requisitos para el reconocimiento de protección internacional regula los dos tipos de protección que otorga la UE: el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria.

En relación con el estatuto de refugiado, el mismo está pensado para aquellas personas que cumplen con los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra, y dado que las personas que huyen de sus países de origen como consecuencia del cambio climático no cumplirían en principio con dichos requisitos, la única opción posible sería la del reconocimiento de la protección subsidiaria.

Esta protección subsidiaria está pensada para aquellas personas que a pesar de no cumplir con los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra necesitan de protección internacional, ya que en caso de regresar a su país de origen se enfrentarían a alguno de los daños graves que recoge la Directiva en su art. 15. De estos daños graves, únicamente daría lugar a su aplicación la opción de considerar que las condiciones de vida de los desplazados climáticos en caso de ser devueltos podrían entenderse como tratos inhumanos o degradantes. Esta opción requiere llevar a cabo una interpretación extensiva de dicho concepto en línea con la desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), siendo en todo caso posible dado que, como ha señalado el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), el art. 15 de la Directiva se correspondería con el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). En todo caso, nos centraremos en lo que consideramos el verdadero problema a la hora de otorgar protección subsidiaria, esto es, el agente del daño, que conforme al art. 6 podría ser el Estado, partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio, y agentes no estatales si los agentes anteriores no pueden o no quieren proporcionar protección.

De este modo, surgen dudas sobre el agente causante del daño en el caso de los desplazamientos medioambientales dado que, si bien el cambio climático se atribuye en gran medida a la mano del hombre, establecer una relación directa entre el Estado y, por ejemplo, la degradación ambiental que ha desembocado en una terrible sequía en territorios de Sudán resultaría prácticamente imposible.

Por tanto, la opción más adecuada para la aplicación de la Directiva y el otorgamiento de protección subsidiaria pasaría por una modificación del art. 15 que incluya los daños producidos por el cambio climático, o una modificación del art. 6 que excluyera la necesidad de establecer un agente en caso de daños producidos por los efectos del cambio climático.

### 3. LA DIFÍCIL APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE PROTECCIÓN TEMPORAL

La Directiva 2001/55 recoge las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y en ella se establece únicamente una protección temporal de un año prorrogable por periodos de seis meses hasta otro año. Esta protección plantea elementos positivos desde el punto de vista de las personas que huyen debido a los efectos del cambio climático, dado que la Directiva no establece ningún requisito específico e individual para ser beneficiario, simplemente es suficiente, conforme al art. 2.a), que dichas personas «desplazadas procedentes de terceros países [...] no puedan volver a entrar en su país de origen». En cuanto a los motivos por los que no pueden volver a su país de origen, la Directiva no establece específicamente una lista, pero sí podría servir de ayuda la definición que hace de las personas desplazadas y que serían beneficiarias de dicha protección, señalando que serían aquellas que no pueden regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país, y concretamente aquellas que «han huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente» o que «hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos». Constituyen, por tanto, supuestos bastante amplios en los que tendrían cabida las personas que huyen de sus países de origen debido a los efectos adversos que el cambio climático tendría en sus condiciones de vida y en su supervivencia.

En todo caso, consideramos que la aplicación de dicha Directiva plantea un mayor número de inconvenientes que beneficios.

En primer lugar, la Directiva requiere la afluencia masiva de personas, lo cual podría cumplirse en el caso de desastres naturales que requieren evacuaciones de emergencia de un número considerable de habitantes, como pueden ser inundaciones, tsunamis o huracanes, si bien estas situaciones no darían lugar a la aplicación de la Directiva si se considera que las personas podrían trasladarse a una zona concreta del territorio, que es lo que ocurre en la mayoría de los casos de desastres naturales repentinos. Por otra parte, no viene a solucionar los principales movimientos transfronterizos que se producirían por lo que se conocen como efectos de carácter progresivo o *slow-onset effects*, y consistentes en sequías, desertificación o degradación de la tierra, ya que se trata de un cambio gradual que no provoca movimientos masivos.

En segundo lugar, se plantea otro problema en relación con las posibilidades reales de aplicación de la Directiva. Desde 2001, año en que fue adoptada, nunca ha sido activada, ni siquiera durante la grave crisis de llegada masiva de personas procedentes de Libia durante el conflicto armado, ni tampoco con la reciente llegada masiva de personas huyendo del conflicto armado en Siria. En este sentido, el principal obstáculo se encuentra en el propio procedimiento de activación que requiere, a propuesta de la Comisión, la constatación de una

afluencia masiva de personas por parte del Consejo mediante mayoría cualificada. De este modo, si en el contexto de las dos mencionadas crisis no fue posible la activación de la protección que otorga la Directiva, podemos considerar que existen pocos visos de que la misma sea activada por una posible llegada de masiva de personas huyendo de los efectos del cambio climático.

Por último, la protección que otorga la Directiva es de carácter temporal, teniendo una duración máxima de dos años, periodo en el que o bien la persona podría volver a su país de origen, o bien hubiera dado tiempo de tramitarse su solicitud para la concesión del estatuto de refugiado o protección subsidiaria. Ninguno de estos escenarios parece de posible aplicación en el caso de las personas que llegan a Europa huyendo de los efectos del cambio climático ya que, por una parte, los *slow-onset effects* pueden suponer una degradación ambiental en la mayoría de los casos de carácter permanente que impedirán la vuelta en un futuro, y por otra parte, tampoco cumplirían con los requisitos para el otorgamiento de protección subsidiaria, quedando, por tanto, en un limbo jurídico.

En consecuencia, esta Directiva viene a confirmar la ausencia de recursos jurídicos para determinar el estatuto y protección de estas personas.

#### **4. UNA RESPUESTA INSUFICIENTE PERO NECESARIA: LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE *NON-REFOULEMENT***

Como se ha señalado, la regulación de la UE en materia de protección internacional no vendría claramente a dar cabida a las personas que huyen de sus países como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático. Por ello, consideramos que el principio de *non-refoulement* constituye el elemento determinante y canalizador de la protección internacional para los desplazados medioambientales transfronterizos.

En el ámbito de la UE, este principio se encuentra recogido en el art. 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), y en el ámbito del CEDH, si bien dicho principio no viene recogido en el propio Convenio, sí ha sido desarrollado por el Tribunal a lo largo de una extensa jurisprudencia<sup>2</sup>.

Por tanto, se trata de determinar si la expulsión de un desplazado medioambiental transfronterizo a su país de origen podría conllevar la violación del art. 19 de la CDFUE o de los arts. 2 o 3 del CEDH, y atendiendo al contenido de dichos artículos, la única posibilidad que cabría considerar sería que la expulsión conllevara la existencia de un riesgo para la vida de la persona, o un riesgo de que la persona fuese sometida a un trato inhumano o degradante como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático.

<sup>2</sup> Junto con los citados, véanse, entre otros, *Soering c. Reino Unido*, núm. 14038/88, TEDH 1989; *Chahal c. Reino Unido*, núm. 22414/93, TEDH 1996; *Saadi c. Italia*, núm. 37201/06, TEDH 2008; *J. K. c. Suecia*, núm. 59166/12, TEDH 2016.

El TJUE ha puesto de manifiesto en distintas ocasiones la relación y el valor de la jurisprudencia del TEDH a la hora de interpretar el concepto de tortura o tratos inhumanos o degradantes<sup>3</sup>, por lo que recurriremos a la jurisprudencia del TEDH para determinar si las condiciones de vida de los desplazados medioambientales transfronterizos en sus países de origen podrían ser consideradas como trato inhumano o degradante.

En este sentido encontramos tres asuntos que vienen a clarificar la evolución y amplitud del concepto de trato inhumano o degradante. En el primero de ellos, *D. c. Reino Unido*<sup>4</sup>, el TEDH señalaba que las condiciones en las que se encontraría el solicitante, que estaba gravemente enfermo, en caso de ser devuelto a su país constituirían una violación del art. 3 dado que, no dispondría de tratamiento médico, ni de familia que pudiera atenderlo, además de no garantizarse acceso a alimentación, alojamiento o ayuda social<sup>5</sup>. Este asunto fue tomado en consideración por el TJUE en el asunto *M'Bodj*, señalando que solo en circunstancias excepcionales cabría considerar como violación del art. 3 la devolución de una persona aquejada de una enfermedad grave a un país de origen en el que no existan los tratamientos adecuados, y que además, ello no daría lugar a la concesión de la protección subsidiaria recogida en la Directiva 2011/95<sup>6</sup>, sin que por otra parte negara que el Estado pudiera otorgar otro tipo de protección de carácter humanitario. En todo caso, y a pesar de que no lo establece expresamente, podríamos entender que el no otorgamiento de protección subsidiaria no sería una violación de la Directiva, pero sí entendemos que constituiría una violación del art. 19.2 de la CDFUE, interpretado conforme a la jurisprudencia del TEDH en relación con el art. 3 del CEDH.

El segundo asunto que viene a ampliar el concepto de trato inhumano o degradante es el conocido asunto *M. S. S. c. Bélgica y Grecia*<sup>7</sup>, en el que fueron las condiciones socioeconómicas en las que se encontró el solicitante de protección internacional al ser devuelto a Grecia, las que llevaron al Tribunal a considerar que esta persona había sido sometida a un trato humillante, lo cual, unido a la incertidumbre sobre si permanecería o no en el país y la ausencia de ninguna posibilidad de mejora de su situación, implicaban un nivel de gravedad que permitía considerar la existencia de una violación del art. 3. Por otra parte, es necesario señalar que el Tribunal tomaba en consideración la especial vulnerabilidad de los solicitantes de protección internacional, vulnerabilidad que consideramos puede ser también aplicable a aquellas personas que huyen de sus países de origen debido a que los efectos del cambio climático hacen imposible la vida en dicho territorio.

---

<sup>3</sup> Sentencia de 17 de febrero de 2009, *Meki Elgafaji y Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94, párr. 28; Sentencia de 18 de diciembre de 2014, *Mohamed M'Bodj c. État belge*, C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452, párr. 38.

<sup>4</sup> *D. c. Reino Unido*, núm. 30240, TEDH 1997.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 42.

<sup>6</sup> *Mohamed M'Bodj c. État belge*, párr. 40.

<sup>7</sup> *M. S. S. c. Bélgica y Grecia*, núm. 30696/09, TEDH 2011.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que el tercer asunto traído a colación aquí es probablemente el determinante en esta materia. Se trata del asunto *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, ya que en este caso se consideró que la devolución de estos solicitantes a sus países de origen, donde acabarían en campos de refugiados o desplazados internos, constituía una violación del art. 3 debido a las condiciones de vida en dichos campos. Según el Tribunal, estos campos se encontraban masificados, no había alojamiento para todos, apenas agua o servicios sanitarios, además de una inseguridad con altos niveles de robo, violencia sexual y explotación<sup>8</sup>.

En relación con este asunto consideramos interesante hacer referencia a la sequía que asoló Somalia en 2011 y que provocó que unos 160.000 somalíes cruzaran la frontera de Kenia dirigiéndose la mayoría de ellos al campo de refugiados de Dadaab<sup>9</sup>, precisamente uno de los campos mencionados por el TEDH en el asunto *Sufi y Elmi*. A ello debe unirse el impacto medioambiental del propio campo de refugiados de Dadaab, que ha provocado una escasez de recursos en la zona y que ha llevado a la población cercana a una mayor vulnerabilidad frente a las sequías y a unos mayores niveles de inseguridad alimentaria<sup>10</sup>.

Este escenario, unido a las situaciones de conflicto que pueden surgir como consecuencia de los efectos de cambio climático, permitiría considerar que la devolución de estas personas a sus países de origen en las circunstancias descritas podría constituir un trato inhumano o degradante en línea con la jurisprudencia del TEDH. En este caso, si bien la Directiva no permite el otorgamiento de protección subsidiaria, una interpretación del art. 19.2 de la CDFUE conforme a la jurisprudencia del TEDH conllevaría la obligación de no devolver a estas personas, debiendo los Estados encontrar fórmulas para su permanencia en el territorio. Este resultado sería de nuevo insatisfactorio desde el punto de vista de la respuesta de la UE, ya que, si bien la propia normativa de la Unión impediría la devolución, la misma normativa de la UE en materia de protección internacional impediría el otorgamiento de la protección necesaria. Lo más coherente sería que la UE arbitrara un mecanismo para dar respuesta a la aplicación del art. 19 de la CDFUE.

## 5. CONCLUSIÓN: LA EXIGENCIA DE UNA RESPUESTA NORMATIVA

Los efectos del cambio climático en los movimientos internos y transfronterizos de personas son hoy una realidad que ha sido reconocida a nivel internacional por diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, señalándose en la mayoría de los casos la necesidad de dar una respuesta a este fenómeno tanto desde el punto de vista social como jurídico.

<sup>8</sup> *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, párrs. 288-291.

<sup>9</sup> THE NANSEN INITIATIVE, *Agenda for the Protection of Cross-Border...*, op. cit., p. 9.

<sup>10</sup> KRALER, A., CERNEI, T. y NOACK, M., «Climate Refugees», *Legal and policy...*, op. cit., p. 26.

A pesar de ello, actualmente no contamos con una normativa de carácter internacional que permita determinar el estatuto jurídico de estas personas, por lo que se hace necesario recurrir al ámbito regional para determinar el posible otorgamiento de protección internacional.

En este sentido, la UE, dada la vulnerabilidad de las regiones vecinas frente al cambio climático y dado el amplio desarrollo normativo jurisprudencial en materia de protección internacional, podría considerarse preparada para otorgar una respuesta a este fenómeno, si bien el análisis de su normativa arroja una visión completamente diferente.

La UE no goza de recursos jurídicos para dar respuesta a la llegada de personas huyendo de los efectos adversos del cambio climático, ya que la Directiva para el reconocimiento del estatuto de refugiado y protección subsidiaria no sería de aplicación al no cumplir los desplazados medioambientales transfronterizos los requisitos exigidos para obtener protección; y la Directiva relativa a la protección temporal resulta de exigua y difícil aplicación.

La protección de estas personas debe arbitrarse por tanto, a través del principio de *non-refoulement*, que parece haberse convertido con carácter general en la piedra angular de la protección de las personas que huyen de sus países de origen debido al riesgo de violación de derechos humanos, y que si bien ha sido recogido en la CDFUE, la aplicación del mismo y por tanto, la no expulsión de estas personas nos lleva de nuevo a constatar la ausencia de una figura jurídica o estatuto jurídico otorgado por la UE para las personas que no pueden ser expulsadas.

Finalmente, la UE ha venido a reconocer los efectos del cambio climático y ha creado una agenda verde para gestionar su propio futuro. A pesar de la importancia de dicho avance, resulta necesario recalcar que la Unión no puede dejar a un lado la regulación de los problemas que el cambio climático tendrá también en terceros Estados y que, como se ha señalado, podrán trasladarse a nuestras fronteras. Razón por la cual, si bien buscar soluciones en estos terceros Estados resulta absolutamente necesario para evitar los desplazamientos medioambientales, estar preparados para ofrecer soluciones en caso de que los mismos se produzcan constituye una necesidad a fin de proteger los valores en los que se fundamenta la Unión.