

*Mayumi Yasunaga Kumano\**

Los pequeños Estados insulares en desarrollo y los desplazados climáticos

## Los pequeños Estados insulares en desarrollo y los desplazados climáticos

### Resumen:

El cambio climático se ha convertido ya en una seria amenaza para millones de ciudadanos que se van a ver afectados de distinta manera. Los PEID (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) van a ser los más afectados por la subida del nivel del mar que puede dejar bajo las aguas el territorio de varios Estados. Desde los años 90 ha habido un continuo proceso de concienciación sobre los efectos del cambio climático siendo el origen del grupo de Estados PEID. Uno de los grandes desafíos será cómo gestionar el destino de los ciudadanos afectados por la posible desaparición de su Estado quedando en situación de apátridas.

### Abstract:

*Climate change is now a serious threat to millions of citizens that are going to be affected differently. SIDS (Small Islands Developing States) are going to be affected the most due to the sea level rise that could swallow the territory of many States. Since the 90s there has been a continuous awareness-process about the climate change's effects giving rise to SIDS. One of the biggest challenges is going to be the future of those citizens affected by the disappearance of their State leaving them as stateless people.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Cambio climático, Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, desplazados climáticos.

Keywords:

*Climate change, SIDS, environmental refugees.*

## Introducción

Durante los últimos 5 años el Foro Económico Mundial ha incluido el cambio climático y sus consecuencias dentro de su Informe anual sobre Riesgos Globales. Dicho foro califica como riesgo global un evento o condición incierta que, de ocurrir, podría causar un impacto negativo significativo para varios países o industrias dentro de los 10 primeros años.

La amenaza medioambiental tiene múltiples ramificaciones, el Foro Económico Mundial distingue entre riesgos medioambientales extremos (tormentas, inundaciones), fallos en la adaptación y mitigación al cambio climático, pérdida medioambiental mayor y colapso de ecosistemas, catástrofes naturales graves y catástrofes naturales provocadas por el hombre.

Con el paso de los años el cambio climático ha ido escalando puestos hasta situarse en las primeras posiciones dentro de los análisis. Desde que comenzó a generalizarse el término en torno a 2011, el cambio climático ha sido considerado como una amenaza cada vez más palpable para la sociedad internacional.



Islas Maldivas (fuente: earthjustice.org)

Dentro del abanico de consecuencias que va a tener el cambio climático en la superficie del planeta, una particularmente agresiva va a ser la subida del nivel del mar. Aunque

este fenómeno tendría un impacto grave en todos los Estados costeros (el impacto variará considerablemente teniendo en cuenta las particularidades geográficas de cada Estado), los Estados más afectados van a ser aquellos cuyo territorio insular está ligeramente por encima del nivel del mar.

Esta subida amenaza directamente uno de los atributos básicos del Estado, el territorio. La progresiva desaparición de este atributo va a forzar a la población a desplazarse, creando flujos humanos que supondrán un desafío para los países vecinos.

Como se verá a lo largo del artículo, la comunidad internacional ha ido tomando conciencia de la amenaza que supone el cambio climático; toma de conciencia que se ve plasmada en la creación del grupo de Estados PEID en los años 90 que se analizará en la segunda parte del documento, para acabar presentando los problemas jurídicos que plantea la desaparición de un Estado y sus posibles soluciones.

### **La toma de conciencia de la comunidad internacional respecto al riesgo que supone el cambio climático**

En la introducción ya se ha señalado que el cambio climático y sus consecuencias van a suponer uno de los riesgos globales de mayor impacto y probabilidad. Las ramificaciones respecto a la seguridad alimentaria, las crisis hídricas, los conflictos por recursos naturales, la inestabilidad social, etc.<sup>1</sup>, van a poner en una situación de estrés a las instituciones nacionales e internacionales encargadas de gestionar los ámbitos golpeados por el cambio climático.

La posibilidad de que parte de un Estado desaparezca bajo las aguas no es una especulación científica sino que ya se ha convertido en un hecho contrastable. El pasado 23 de septiembre de 2016 durante el debate de la 71.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, el primer ministro de las Islas Salomón, Manasseh Sogavare, señaló que, «este año, los científicos han informado que 5 de nuestras islas han sido engullidas por el mar debido a la subida del nivel del mar provocada por las actividades humanas y 6 más han sido severamente erosionadas. La aceleración de la subida del nivel del mar sigue siendo una seria preocupación para nosotros»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CONDE PÉREZ Elena, «Riesgos y amenazas del cambio climático», en Cuadernos de Estrategia 150. *Seguridad, modelo energético y cambio climático*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2011, p-37. Disponible: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_150\\_SeguridadModeloEnergeticoCambioClimatico.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_150_SeguridadModeloEnergeticoCambioClimatico.pdf)

<sup>2</sup> 71.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Discurso del PM Manasseh Sogavare. 23 septiembre 2016. Disponible en: [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71\\_SB\\_en.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71_SB_en.pdf)

Las mismas preocupaciones tiene Charlot Salwai Tabimasmás, primer ministro de Vanuatu, al poner de relieve que, «aunque el Pacífico sea conocido por las inundaciones causadas por la subida del nivel del mar y la desaparición de islas enteras, el pueblo de Vanuatu podrá desplazarse al interior de las islas pero, sin embargo, tendrá que transformar su modo de vida para adaptarse a los cambios que ya afectan a la población»<sup>3</sup>.

De la misma manera se expresaba Enele Sosene Sopoaga, primer ministro de Tuvalu. Su discurso, fue más directo al apuntar a las predicciones de extinción total de «naciones insulares como Tuvalu, Kiribati, las Islas Marshall, las Maldivas, Tokelau y el resto de SIDS (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) que ya están sufriendo el impacto del cambio climático y de la subida del nivel del mar. Esto no puede pasar y no se debería dejar que suceda. Sería una vergüenza para la Humanidad»<sup>4</sup>.

El primer ministro de Tuvalu, además, hizo hincapié en una consecuencia segura de la subida del nivel del mar: el desplazamiento de la población local. En su discurso ante la AGNU, el primer ministro de Vanuatu señaló que el pueblo de Vanuatu podrá desplazarse al interior de las islas. La duda que surge es ¿qué van a hacer aquellos ciudadanos de Estados que no tengan la posibilidad de desplazarse dentro de su territorio nacional?

Enele Sosene Sopoaga indicó en su discurso que Tuvalu había propuesto una Resolución de la ONU para el establecimiento de un proceso legal con el fin de «asegurar que nuestra respuesta a los movimientos de personas desplazadas tenga en cuenta la protección de los derechos humanos de aquellos desplazados por el impacto del cambio climático y la subida del nivel del mar. Necesitamos un marco para este trabajo para asegurar la protección de los derechos humanos y la seguridad»<sup>5</sup>.

Más adelante se analizará cuáles son los problemas legales que plantea la posible desaparición de los Estados, qué impacto va a tener sobre las poblaciones desplazadas por los fenómenos climáticos y las posibles soluciones que existen a la hora de lidiar con este problema tan complejo.

<sup>3</sup> 71.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Discurso del PM Charlot Salwai. Septiembre 2016. Disponible en: [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71\\_VU\\_fr.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71_VU_fr.pdf)

<sup>4</sup> 71.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Discurso del PM Enele Sosene Sopoaga. Septiembre 2016. Disponible en: [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71\\_TV\\_en.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71_TV_en.pdf)

<sup>5</sup> *Ibid.*

Como se puede ver, los dirigentes de los países más directamente afectados por las consecuencias del cambio climático están intentando llamar la atención de la comunidad internacional para que esta ponga en funcionamiento de forma inmediata los mecanismos para detener las dinámicas medioambientales en marcha y para dar una salida a los problemas que ya están sufriendo estos Estados.

No solo los Estados afectados están haciendo sonar las alarmas, también las Naciones Unidas están dando un mayor protagonismo al medio ambiente. Ello se ha traducido en una mayor presencia del cambio climático en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y por el interés que ha mostrado el secretario general Ban Ki-moon en el Acuerdo de París de 2015. El máximo funcionario de Naciones Unidas en una reciente rueda de prensa llamó a los Estados a ratificar el Acuerdo «para que este entre en vigor lo antes posible»<sup>6</sup>. También agencias especializadas de la ONU como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente han avisado de las consecuencias de la subida del nivel del mar. El PNUMA en la valoración regional para Asia-Pacífico de su Panorama Medioambiental Global de 2016 alerta de que «los sistemas costeros y áreas de baja altitud en la región van a experimentar cada vez más impactos adversos como la inmersión, inundaciones costeras y la erosión de la costa debido a un aumento relativo del nivel del mar. En la región, las islas del Pacífico, el sur, sudeste y el noreste de Asia han sido identificadas como las más vulnerables». Además, en el mismo informe se estima que el ritmo de aumento del nivel del mar será de 0,77 y 1,5 milímetros por año en los océanos Pacífico e Índico respectivamente.

El IPCC (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático) detalla en su 5.º Informe las consecuencias del calentamiento global indicando que, «es muy probable que el ritmo del aumento medio del nivel del mar en el siglo XXI exceda el ritmo observado en el periodo que va desde 1971 al 2010 debido al aumento del calentamiento de los océanos y de la pérdida de masa de los glaciares y las capas heladas»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Naciones Unidas. «Ban Ki-moon : il faut que l'Accord de Paris sur le climat "entre en vigueur dès que possible" ». 22 de abril 2016. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/2016/04/22/ban-ki-moon-il-faut-que-laccord-de-paris-sur-le-climat-entre-en-vigueur-des-que-possible/>

<sup>7</sup> Church, J.A., P.U. Clark, A. Cazenave, J.M. Gregory, S. Jevrejeva, A. Levermann, M.A. Merrifield, G.A. Milne, R.S. Nerem, P.D. Nunn, A.J. Payne, W.T. Pfeffer, D. Stammer and A.S. Unnikrishnan, 2013: Sea Level Change. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.



Islas Maldivas (fuente: Maldivas.net)

Teniendo en cuenta el desarrollo que ha tenido el derecho internacional medioambiental y la progresiva toma de conciencia respecto al fenómeno del cambio climático, en los años 90 comenzaron a surgir iniciativas que ponían un especial énfasis en los desafíos a los que se enfrentaba la comunidad internacional. Una de estas iniciativas como vamos a ver a continuación tendrá como protagonistas, precisamente, a aquellos países más afectados por el cambio climático. Son los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID o SIDS por sus siglas en inglés).

### ***La iniciativa SIDS***

El inicio del bloque de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo podemos encontrarlo en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992. De esa importante conferencia hay que mencionar, aparte de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21. En este programa de acción se reconoció la importancia de tomar medidas dirigidas a los PEID con el fin de ayudarlos a gestionar de forma sostenible «el cambio medioambiental y a

mitigar los impactos y reducir las amenazas que suponen a sus recursos costeros y marítimos»<sup>8</sup>.

Para dar una respuesta especializada, las Naciones Unidas convocaron en 1994 la Conferencia Global sobre el Desarrollo Sostenible de los PEID mediante la Resolución 47/189, ya que se consideraba que estos «eran extremadamente vulnerables al impacto de un potencial cambio climático y de la subida del nivel del mar, teniendo en frente ciertos PEID una amenaza cada vez mayor de pérdida completa de sus territorios nacionales»<sup>9</sup>. El resultado de esta 1.º Conferencia fue el Programa de Barbados que hacía especial hincapié en la amenaza de desaparición de las pequeñas islas.

Más tarde, el Programa de Barbados sería revisado y evaluado en el Programa de Barbados + 5 en 1999 y 5 años más tarde, en el año 2005, de nuevo revisado por la 2.º Conferencia Internacional sobre los PEID en su Estrategia de Mauricio para la implementación del Programa de Barbados que incluía nuevos ámbitos de actuación y áreas prioritarias. La Estrategia de Mauricio será renovada 5 años más tarde por la Asamblea General en su 65.ª sesión.

Ya en el año 2014 se llevó a cabo la Tercera Conferencia sobre PEID en Samoa. La importancia de esta conferencia se debe a su proximidad temporal a 3 hitos importantes para el desarrollo sostenible: la 3.ª Conferencia Internacional sobre financiación al desarrollo en julio, la Cumbre del Clima de París en diciembre y la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en septiembre en la que se adoptó la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, todas ellas celebradas en 2015.

Las tres conferencias mencionadas son de vital importancia para los PEID. En primer lugar, por las dificultades de financiación que han tenido los países afectados; en segundo lugar, por la necesidad de mitigar de forma clara las emisiones de gases de efecto invernadero para ralentizar el proceso que amenaza a estos Estados insulares y finalmente por la necesidad de establecer estrategias de seguridad alimentaria, de acceso al agua, de acceso a las tecnologías renovables y de consumo responsable que son claves para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Todo ello ha sido reconocido en la denominada Trayectoria S.A.M.O.A. (*SIDS Accelerated Modalities Of Action*) que establece las necesidades básicas y las

<sup>8</sup> Naciones Unidas, Programa 21. Consultado el 27 de septiembre 2016. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

<sup>9</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Documento A/RES/47/189. Consultado el 25 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r189.htm>



prioridades de los PEID. A lo largo del texto se puede comprobar la urgencia de estos Estados en aplicar en sus países las estrategias básicas para lidiar con los efectos del cambio climático y también la urgencia que tienen de que la comunidad internacional en su conjunto tome las medidas necesarias para revertir el proceso de calentamiento global. Al fin y al cabo, los PEID están siendo los primeros afectados por el cambio climático siendo los actores con menos culpa y responsabilidad en todo el proceso.

En la Trayectoria de SAMOA se pidió en su punto 101, el establecimiento de un partenariado que fue creado en diciembre del año pasado. El Marco de Partenariado para los PEID tiene como objetivo la vigilancia del cumplimiento de los compromisos que se han realizado en los diversos partenariados con los PEID.

Todas estas iniciativas de los PEID no son sino el fruto de la premura con la que estos Estados deben actuar para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático en sus territorios, dada la especial vulnerabilidad de su posición, una actuación rápida y efectiva es necesaria, lo contrario es un lujo que no se pueden permitir.

### ***¿Por qué son importantes los PEID para la comunidad internacional?***

Como ya se ha señalado anteriormente, el cambio climático es una de las amenazas más claras para la seguridad internacional. Los efectos del cambio climático se van a manifestar de maneras muy variadas tal y como se detalla en el Informe del secretario general de Naciones Unidas en el año 2009 (Documento A / 64 / 350).

En el punto VI del informe bajo el título «amenaza de pérdida de territorio y apatridia» se pone de manifiesto el desafío de los Estados «que se enfrentan a la perspectiva de perder extensiones importantes de su territorio debido al aumento del nivel del mar y a las inundaciones, y algunos podrían quedar completamente bajo las aguas, con la amenaza consiguiente de apatridia para sus poblaciones»<sup>10</sup>.

A explorar las posibles respuestas ante esta eventualidad se va a dedicar la siguiente parte del presente documento.

---

<sup>10</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. «El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad» Documento A/64/350. Consultado el 25 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7257.pdf?view=1>

### Los desafíos que plantea la desaparición de un Estado

Los Estados son, hoy en día, los actores principales dentro de la comunidad internacional. Una de sus características principales es la de ser un sujeto de base territorial. Según la Convención sobre los derechos y deberes de los Estados del año 1933, el Estado debe reunir las condiciones siguientes:

1. Población permanente.
2. Territorio determinado.
3. Gobierno.
4. Capacidad de entrar en relaciones con otros Estados.

Lo decisivo del caso de los PEID es que llegado el caso, estarían perdiendo un atributo básico de los Estados (el territorio). Sin territorio sobre el que ejercer la soberanía, con una población desplazada a territorios bajo soberanía de otros Estados, el Estado insular acabaría por desaparecer física y jurídicamente.

El caso sería novedoso puesto que tradicionalmente la sucesión de Estados ha sido definida como «la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio» y hay que notar aquí la importancia que tiene el atributo territorial dentro del esquema de la sucesión de Estados.

El caso de la desaparición de un Estado bajo los océanos no tiene cabida dentro de los supuestos establecidos de sucesión. No se trata de la sucesión respecto de una parte del territorio puesto que no habría transferencia alguna, tampoco se trataría de un caso de independencia, ni el Estado se extinguiría como consecuencia de su integración en otro Estado o de la separación o disolución del Estado. Estaríamos, pues, ante un caso nuevo de desaparición literal de un Estado.

Esta desaparición tendría un impacto profundo en la población que ostenta la nacionalidad del Estado desaparecido. En los casos tradicionales, a la población se le otorgaría la nacionalidad del Estado sucesor o, al menos, tendría la posibilidad de mantener la nacionalidad anterior si hubiese un Estado predecesor. Al menos, esa es la conclusión a la que llegó la Comisión de Derecho Internacional en 1999 en su Proyecto de Artículos sobre la nacionalidad de las personas físicas en relación a la sucesión de Estados.

En su primer artículo se establece que «cada individuo que, en la fecha de la sucesión de los Estados, tuviera la nacionalidad del Estado predecesor, independientemente del

modo de adquisición de esa nacionalidad, tiene el derecho a la nacionalidad de al menos uno de los Estados concernidos, de acuerdo con el presente Proyecto de Artículos»<sup>11</sup>. No obstante, si el artículo no deja dudas en casos normales y previstos por el derecho internacional como pueda ser la disolución o la independencia de un Estado, no consigue dar una salida a los ciudadanos en el caso que nos ocupa. El problema reside en que la posibilidad de optar entre las dos nacionalidades desaparece ya que lo que ocurre es el hecho de la imposibilidad de recurrir a una estructura estatal que dé validez a esa nacionalidad (Estado predecesor), lo que determinaría la apatridia de las personas desplazadas ya que el Estado de destino al no ser sucesor del territorio del Estado predecesor no se vería en la obligación de otorgarles la nacionalidad a estas personas. Es cierto que en derecho internacional, concretamente en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, existe un principio general según el cual todas las personas tienen el derecho a una nacionalidad. Sin embargo, lo discutido es cuál es el Estado obligado a otorgar su nacionalidad a las personas apátridas, ¿aquel que esté más cercano? ¿El más culpable del desplazamiento? ¿El más dispuesto a aceptar? ¿El destino de preferencia del desplazado? Según O'Connell, «existiría el “derecho incoado” de cualquier Estado de nacionalizar a las personas apátridas que residen en su territorio»<sup>12</sup>.

En definitiva, no existe hoy en día un marco que permita actuar de forma clara ante la posibilidad de las migraciones climáticas. El derecho internacional existente no es suficiente para manejar la complejidad que supondría millones de personas desplazadas por fenómenos derivados del cambio climático. No obstante, que no haya un marco adecuado no implica que no se puedan dar soluciones mediante acciones localizadas e iniciativas internacionales, soluciones no exentas de problemas.

### ***Posibles soluciones al reto de los desplazados climáticos***

Como ya se ha señalado en los apartados anteriores, la subida del nivel del mar amenaza con sumergir el territorio de los Estados y convertir en apátridas a millones de personas. Cuando nos referimos a esta posibilidad no hay que creer que la subida del nivel del mar será espontánea e inesperada, de hecho los modelos científicos avisan de que esas islas

<sup>11</sup> Comisión de Derecho Internacional. Informe sobre el trabajo de su 51.ª sesión. Documento A/54/10. Consultado el 20 de septiembre de 2016. Disponible en: [http://legal.un.org/docs/path=../ilc/documentation/english/reports/a\\_54\\_10.pdf&lang=EFSXP](http://legal.un.org/docs/path=../ilc/documentation/english/reports/a_54_10.pdf&lang=EFSXP)

<sup>12</sup> O'Connell D. P. The Law of State Succession, Cambridge University Press, 1956, p. 245.

estarán ya deshabitadas mucho antes de que las aguas sumerjan las zonas habitadas. En efecto, la dependencia de las poblaciones de estos Estados respecto de la agricultura y de las aguas subterráneas determina que la subida del nivel del mar va a salinizar tanto las reservas acuíferas como la tierra de cultivo forzando a esas personas abandonar el terreno por la imposibilidad de extraer del mismo los recursos necesarios para su sustento. Es por ello que las migraciones no van a ser súbitas sino que el desplazamiento se hará paulatinamente lo que da una posibilidad a la comunidad internacional de dar soluciones pactadas.

Una de las opciones que se han planteado es la de la compra de tierras por parte de los países afectados en otros Estados. Varios PEID ya han sopesado la posibilidad de adquirir terrenos en el exterior para ir reasentando a sus ciudadanos ante la eventualidad de que su territorio se convierta en una zona inhabitable.

El Gobierno de Kiribati compró en 2014, 20 km cuadrados en las islas Fiji, a 2.000 km de su territorio, con el objetivo de usarlo para garantizar su seguridad alimentaria y, en último recurso, para el reasentamiento de los ciudadanos. El presidente declaró que «no esperaban colocar a todos en esta zona, pero si fuese absolutamente necesario, sí, podríamos hacerlo»<sup>13</sup>. También Maldivas, que podría ser el primer país en desaparecer debido a la subida del mar y su terreno llano, se ha planteado la posibilidad de comprar terreno en Australia, en India o en Sri Lanka.

Pero este tipo de gestiones, que dan un territorio efectivo a los desplazados para reasentarse, no crean un Estado nuevo. La compra de territorio es una simple transacción privada que en ningún momento crea un Estado. En el caso de Kiribati, la transacción se produjo entre el Gobierno de Kiribati y la Iglesia de Inglaterra que era la propietaria de esos terrenos. Es por ello que no se puede realizar una analogía entre este caso y otros casos que se han producido como la compra de Alaska por parte de EE.UU. a Rusia o de las islas Carolinas y Marianas por parte de Alemania a España. En esos casos eran transferencias de soberanía de Estado a Estado mediante tratados. En el caso que nos ocupa, aunque los Estados como Maldivas o Kiribati compren terreno privado en otro Estado, las leyes que afectan a esos terrenos seguirán siendo las del

---

<sup>13</sup> The Guardian. Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji. Consultado el 28 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu>.

Estado donde está situado el terreno. Por ello, si el territorio de Maldivas llegara a desaparecer, la población recolocada seguiría en situación de apatridia (no habría territorio estatal, ni gobierno y la población estaría en otro Estado) aunque el terreno hubiese sido comprado por el gobierno.

Por lo tanto, solo un acuerdo a nivel estatal para que un Estado ceda parte de su territorio con el fin de dar a otro Estado un lugar en el que ejercer su soberanía, puede eliminar la posibilidad de que las personas desplazadas acaben con un estatus de apátrida.

La posibilidad de dicho acuerdo fue mencionada por las Naciones Unidas en el informe que antes he mencionado, en él se da un ejemplo de acuerdo de cesión de territorios.

«A fines del siglo XIX, muchos islandeses emigraron de Islandia por motivos ambientales y sociales. Celebraron un acuerdo con el Gobierno del Canadá, recibieron tierras en las que pudieron formar un gobierno provisional, y se les otorgó la doble ciudadanía, canadiense e islandesa. Finalmente, el asentamiento se integró plenamente en el Canadá».

Aunque la posibilidad existe sobre el papel, en la práctica es bastante improbable que un Estado decida ceder parte de su territorio para crear un nuevo Estado. En este sentido hay que tener en cuenta las dificultades existentes hoy en día para asentar a los refugiados dentro de los Estados y también las reticencias de las poblaciones amenazadas a desplazarse a territorio extranjero.

La iniciativa Nansen llevó a cabo una serie de consultas en 2013 sobre movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en el Pacífico. En el informe resultante de dichas consultas, la organización declaró que «os participantes [en las consultas] pusieron especial énfasis en que abandonar sus países de origen era la última opción preferida. Los participantes expresaron sus reservas sobre el reasentamiento fuera de sus fronteras señalando que podría impactar negativamente sobre la nación, sobre el control del territorio terrestre y marítimo, sobre la soberanía, la cultura y su sustento; resaltando la importancia de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático para prevenir el desplazamiento y evitar la necesidad de reasentar a las poblaciones»<sup>14</sup>. Precisamente, la iniciativa Nansen es uno de los elementos más importantes a la hora de crear una hoja de ruta para dar una salida a los problemas que plantea el desplazamiento de cientos de miles de personas por razones climáticas. Dado que

---

<sup>14</sup> Nansen Initiative. Pacific Regional Consultation – Intergovernmental. Consultado el 28 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/pacific-consultations-intergovernmental/>

dentro del concepto de refugiado no entran las cuestiones climáticas y medioambientales, la iniciativa Nansen pretende cerrar esa brecha creando un marco de actuación ante estos desplazamientos.

Otra opción, sería la de la absorción paulatina de las poblaciones de Estados afectados por los países vecinos. Dado que el territorio y los recursos de estos Estados se van a hacer cada vez más escasos una migración parcial puede ayudar a estas poblaciones a aliviar el estrés que la sobrepoblación y el consumo de recursos crea sobre el entorno del Estado. Las consultas de la iniciativa Nansen antes mencionadas han puesto de manifiesto que las poblaciones ven el abandono de sus tierras como la última opción, en este sentido una migración parcial planificada ayudaría a detener el deterioro de los recursos. El presidente de Kiribati puso sobre la mesa la posibilidad de crear flujos migratorios hacia otros países<sup>15</sup>. Mediante la formación de su población se crearía una mano de obra cualificada que al migrar a países como Australia o Nueva Zelanda, aliviaría las necesidades de recursos del país y enviaría de vuelta remesas que ayudarían a la adaptación del país al cambio climático, esperando una reversión del proceso de cambio climático por parte de la comunidad internacional. Con ello se evitaría el desplazamiento total de la población, la desaparición del Estado y la consiguiente apatridia de los ciudadanos afectados.

### Conclusión

A lo largo del artículo se ha visto como el cambio climático plantea un riesgo para la soberanía de los Estados, suponiendo una amenaza para su existencia. Una de las paradojas de esta amenaza es que los primeros en sufrir las consecuencias van a ser, precisamente, los que tienen menor responsabilidad en la creación del problema.

En general existe muy poco interés por parte de los Estados en modificar la Convención del Refugiado para ampliar los supuestos a casos de desplazamiento por motivos medioambientales. Es por ello que proyectos como los de la iniciativa Nansen son tan importantes para llenar las lagunas existentes en el derecho internacional.

La posibilidad de que existan millones de personas desplazadas por fenómenos medioambientales y la falta de soluciones por parte de la comunidad internacional puede

---

<sup>15</sup> SMITH Roy, McNAMARA Karen E., Government discourses of climate change migration in Tuvalu and Kiribati - Environmental Migration Portal. Consultado el 28 de septiembre. Disponible en: <http://www.environmentalmigration.iom.int/blogs/government-discourses-climate-change-migration-tuvalu-and-kiribati>.

suponer un riesgo notable para la seguridad internacional y causar graves situaciones humanitarias en países vecinos ya de por sí bajo una presión política, económica y social importantes.

La entrada en vigor del Acuerdo de París, su correcta implementación y su superación, son elementos claves que pueden definir el futuro de millones de personas a lo largo y ancho del mundo.

*Mayumi Yasunaga Kumano\**  
*Abogada*