

EL VISADO CLIMÁTICO EUROPEO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN JURÍDICA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES CLIMÁTICAS

THE EUROPEAN CLIMATE VISA AS A LEGAL INSTRUMENT FOR THE PROTECTION OF CLIMATE MIGRANTS

Beatriz FELIPE PÉREZ*

Palabras clave: migraciones climáticas, Derecho internacional, UE, visado humanitario, visado climático, emergencia climática.

Keywords: climate migration, international law, EU, humanitarian visa, climate visa, climate emergency.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA TODAVÍA LIMITADA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS.—3. EXPLORANDO EXPERIENCIAS PREVIAS PARA EL DISEÑO DEL VISADO CLIMÁTICO EUROPEO.—4. CONCLUSIÓN: VISADO CLIMÁTICO EUROPEO SÍ, PERO JUNTO CON OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN JURÍDICA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES CLIMÁTICAS.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de que continúa siendo un fenómeno desconocido por gran parte de la población, la movilidad humana inducida por los desastres y los efectos del cambio climático es una realidad que está teniendo lugar en la actualidad. Ya hay ejemplos de personas obligadas a abandonar sus hogares por un conglomerado de causas entre las que destacan los efectos de la crisis climática. Desde los pequeños Estados insulares de escasa elevación, que se enfrentan

* Investigadora asociada al Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT) de la Universitat Rovira i Virgili (URV) e investigadora de CICrA Justicia Ambiental. Correo electrónico: beatriz.felipe@cicra.coop.

a los problemas asociados a la elevación del nivel del mar y a las tormentas más intensas, como se ha comentado previamente en otras contribuciones en la primera parte de este Foro, hasta quienes habitan en ciertos pueblos en Alaska, que ven cómo sus hogares e infraestructuras no logran mantenerse debido a las consecuencias del derretimiento del permafrost.

En la propia Unión Europea (UE) ya hay movimientos de población inducidos por desastres y efectos de la crisis climática, como demuestran los informes anuales del Centro para el Monitoreo Interno¹ (IDMC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, la gravedad y magnitud de estos desplazamientos es mucho menor si se compara con lo que está ocurriendo en otras regiones del planeta, más vulnerables y menos responsables.

Al sur del Mediterráneo, en Faouar (Túnez), por ejemplo, es común que algunas familias migren ante las condiciones climáticas cada vez más adversas. Esto forma parte de un proceso más amplio de transformación socio-económica en el que las personas se trasladan para hacer frente a los cambios ambientales y climáticos, adaptarse a ellos u optimizar sus medios de vida². En Egipto, a su vez, los impactos del cambio climático en la economía y el bienestar social están influyendo en la movilidad interna desde las zonas rurales hacia la capital³.

En Marruecos, las inundaciones y las sequías, intensificadas por el cambio climático, están afectando a la agricultura, de la que depende directamente gran parte de la población del país. Esto está induciendo, junto con otros factores como la pobreza, diversas formas de movilidad humana⁴. Este país recibe, a su vez, a personas procedentes de otros Estados africanos que huyen de las consecuencias de los desastres y de los impactos climáticos, entre otros motivos. Entre estas personas se encuentran pescadores de África occidental cuyo sustento también se está viendo afectado por la elevación de la temperatura y la acidificación del mar, así como por la reducción del caudal de los ríos. Otro factor, realmente clave, es la destrucción de los ecosistemas marinos y el agotamiento de la pesca en la región, liderada, sobre todo, por empresas extranjeras, muchas de ellas europeas⁵.

Los casos señalados, así como la mayoría de las migraciones climáticas, están teniendo lugar predominantemente dentro de los Estados, especialmente en las naciones empobrecidas del Sur global. Sin embargo, como se

¹ IDMC, *Global Report*. Disponible en www.internal-displacement.org/global-report.

² SOB CZAK-SZELC, K. y FEKIH, N., «Migration as one of several adaptation strategies for environmental limitations in Tunisia: evidence from El Faouar», *Comparative Migration Studies*, vol. 8, 2020, núm. 8, <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0163-1>.

³ ULLAH, A., «Climate change and climate refugee in Egypt: an overview from policy perspectives», *TMC Academic Journal*, vol. 7, 2012, núm. 1, pp. 56-70.

⁴ FERNÁNDEZ, C., SIERRA-HUEDO, M. L. y CHINARRO, D., «Climate Change-Induced Migration in Morocco: Sub-Saharan and Moroccan Migrants», en PARADISO, M. (ed.), *Mediterranean Mobilities*, Reino Unido, Springer, 2019, pp. 177-194.

⁵ SOW, P., MARMER, E. y SCHEFFRAN, J., «Between the heat and the hardships. Climate change and mixed migration flows in Morocco», *Migration and Development*, vol. 5, 2015, núm. 2, pp. 293-313.

ha comentado previamente en este Foro, también hay (y habrá) casos de movilidad internacional asociada directa e indirectamente a estos impactos.

Ante los efectos de las inundaciones, sequías o tormentas tropicales, los grupos en situación de mayor vulnerabilidad a menudo quedan «atrapados» en situaciones extremadamente precarias. Estos grupos de población suelen carecer de los recursos económicos para migrar de manera planificada y segura y, si a esto se suma la carencia de protección jurídica internacional, es probable que, si consiguen trasladarse, se embarquen en travesías peligrosas o que sean víctimas del tráfico de personas. Esto está dando lugar a tragedias como las que se están viviendo diariamente en las costas canarias.

Aunque la comunidad internacional está comenzando a prestar más atención a las migraciones climáticas, los avances que se están dando en el plano del Derecho internacional continúan siendo inadecuados para brindar una asistencia justa y a tiempo al creciente número de personas afectadas⁶. La UE, en concreto, como responsable de la emisión de una gran parte de los gases de efecto invernadero (GEI) que sobrecalientan la atmósfera común⁷, así como de otras prácticas insostenibles que contribuyen a la crisis climática, tiene el deber de proteger a las personas migrantes climáticas.

2. LA TODAVÍA LIMITADA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS

En los últimos años, la llegada de personas procedentes de terceros Estados ha sido uno de los asuntos políticos que más tensiones ha generado en el marco de la UE. Como comentábamos en el informe titulado «El papel del sector privado europeo ante las migraciones climáticas»:

«Si se tiene en cuenta lo conflictivo que se ha vuelto el tema de la movilidad humana en los foros políticos y jurídicos de la UE, y las graves violaciones que están viviendo las personas que intentan ingresar en la región, no es difícil predecir que los debates sobre las migraciones climáticas en el seno de la UE serán tensos y resultará complicado adoptar acuerdos específicos al respecto»⁸.

En este sentido, a las iniciativas que ya comentaba la Dra. Fernández Arribas en este Foro, hay que sumar otras en las que la UE ha reconocido la realidad de las migraciones climáticas. Por ejemplo, una de las primeras fue la Resolución del Parlamento Europeo de 1999 en la que se incluye el tema

⁶ Sobre el vacío jurídico que prevalece en el ordenamiento jurídico internacional, véase FELIPE, B., *Las migraciones climáticas ante el ordenamiento jurídico internacional*, Navarra, Aranzadi, 2019.

⁷ HICKEL, J., «Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary», *Lancet Planet Health*, vol. 4, 2020, pp. 399-404.

⁸ FELIPE, B., *El papel del sector privado europeo ante las migraciones climáticas*, Madrid, ECODES, 2019, p. 21.

de las personas «refugiadas climáticas»⁹ o las conclusiones del Consejo de la UE de mayo de 2016, en las que aseguraba que «el cambio climático, las catástrofes tanto naturales como antropogénicas, así como la falta de posibilidades de desarrollo o de seguridad humana plantean retos adicionales» a lo que denominaban «crisis mundial de refugiados y migratoria»¹⁰.

Desde la UE se ha mantenido, por lo general, una aproximación demasiado cautelosa. Las instituciones de la UE han permanecido bastante reacias a liderar la cuestión de la protección de las personas migrantes climáticas hasta el momento. De hecho, la activación de las dos directivas que podrían utilizarse en el caso específico de las migraciones climáticas internacionales, analizadas por la Dra. Fernández Arribas en su contribución al presente Foro, parece casi imposible si no se cuenta con mucha mayor voluntad política por parte de la UE y de los Estados miembros.

A pesar de lo anterior, cabe destacar que algunos Estados miembros ya han avanzado en este sentido. Por ejemplo (y aunque en la actualidad se encuentra suspendida esta disposición), en Finlandia la Ley de Extranjería de 2004 proveía la figura de la protección temporal, de tres años de duración como máximo, a las personas que no podían regresar a sus países debido a los efectos de un desastre ambiental. Asimismo, la Ley de Extranjería de Suecia, de 2005, contiene medidas parecidas. La decisión, en el caso de Suecia, se tomaba para casos individuales y no para grupos. En principio, la protección se otorgaba de manera temporal, pero la legislación de este país preveía que algunas de estas personas recibieran soluciones permanentes. Suecia optó por una derogación temporal desde el 20 de julio de 2016 hasta el 19 de julio de 2019, que posteriormente fue prorrogada hasta julio de 2021.

Por lo general, desde la UE se ha abordado la situación a través de la óptica de la securitización de las fronteras, en lugar de hacerlo desde la solidaridad y la responsabilidad global, como correspondería desde la perspectiva de la justicia climática y si se tuviera en cuenta el principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas.

En 2020, la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo lideró un proceso político asesorado por investigadoras e investigadores especializados en migraciones climáticas. En este marco, se publicó un informe de iniciativa propia titulado «El impacto del cambio climático en la población vulnerable en los países en desarrollo»¹¹ que tenía entre sus objetivos la inclusión del componente climático en todos los programas de protección exterior de pro-

⁹ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution on the environment, security and foreign policy*, 2019. Disponible en www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT+REPORT+A4-1999-005+0+DOC+XML+V0%2F%2FEN.

¹⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo relativas al planteamiento de la UE sobre desplazamiento forzoso y desarrollo*, 2016. Disponible en www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/.

¹¹ COMITÉ DE DESARROLLO, *Informe sobre el impacto del cambio climático en la población vulnerable en los países en desarrollo [2020/2042(INI)]*, 2020. Disponible en www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0115_ES.html.

tección internacional, lograr financiación mediante el nuevo instrumento de desarrollo y vecindad y ampliar los instrumentos de ayuda humanitaria, como los visados humanitarios, al ámbito de las migraciones climáticas¹².

3. EXPLORANDO EXPERIENCIAS PREVIAS PARA EL DISEÑO DEL VISADO CLIMÁTICO EUROPEO

Si bien hoy en día no existe ningún visado climático activo, ya hay experiencias de acuerdos bilaterales que pueden servir de ejemplo para la UE. En los últimos años, además, han surgido propuestas en este sentido en diferentes regiones del mundo que merece la pena explorar a la hora de definir un posible visado climático europeo. Asimismo, los visados temporales que algunos Estados ya ofrecen en casos de desastres pueden servir de modelo para la UE.

En relación con los acuerdos laborales que permiten una migración segura, cabe destacar el caso de los alcanzados entre algunos pequeños Estados insulares de escasa elevación del Pacífico con Nueva Zelanda y Australia. Un ejemplo de los frutos de este tipo de acuerdos es la *Pacific Access Category Resident Visa*¹³, que permite trasladarse cada año a Nueva Zelanda a un número determinado de personas de Fiji, Tuvalu, Kiribati y Tonga, donde obtienen un permiso de residencia de duración indefinida.

Para participar en este programa, las personas que lo solicitan tienen que tener una serie de características determinadas, entre las que se encuentran: tener entre dieciocho y cuarenta y cinco años, una oferta de empleo en Nueva Zelanda, demostrar su conocimiento de inglés, contar con unos mínimos ahorros económicos, pasar por un examen médico, etc. Aunque es un acuerdo para personas cualificadas y no estrictamente migrantes climáticas (de hecho, muchas afectadas, como las personas mayores, quedarían fuera), es un ejemplo de cooperación internacional en el que las personas migran desde Estados menos responsables de la crisis climática, pero más vulnerables, a otros con mayor peso, y lo hacen de manera más segura.

En cuanto a otras propuestas de visado climático, en 2017 el ministro de cambio climático de Nueva Zelanda anunció que el país estaba considerando emitir una categoría de «visado humanitario experimental»¹⁴ para las perso-

¹² SILVANA, M. y GAMERO, J. M., «Hacia una respuesta europea ante las migraciones climáticas y medioambientales», *El País*, 2020. Disponible en https://elpais.com/economia/2020/08/04/alternativas/1596544579_383773.html.

Véase también SILVANA, M., GAMERO, J. M. y FELIPE, B., «Hacia un visado climático europeo», *El País*, 2021. Disponible en https://elpais.com/economia/2021/03/29/alternativas/1617018191_849954.html#?ref=rss&format=simple&link=seguir-.

¹³ GOBIERNO DE NUEVA ZELANDA, *Information about Pacific Access Category Resident Visa*, 2021. Disponible en www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/visa-factsheet/pacific-access-category-resident-visa.

¹⁴ DEMPSTER, H. y OBER, K., *New Zealand's «Climate Refugee» Visas: Lessons for the Rest of the World*, 2021. Disponible en www.cgdev.org/blog/new-zealands-climate-refugee-visas-lessons-rest-world.

nas residentes en los Estados insulares del Pacífico desplazadas por los efectos del cambio climático. Este plan tenía como objetivo permitir que casi 100 personas al año afectadas directamente por los impactos de la crisis climática emigraran a Nueva Zelanda.

Sin embargo, y a pesar de la gran expectativa internacional que se creó, Nueva Zelanda abandonó su plan seis meses después del anuncio. Uno de los motivos para abandonar esta propuesta fue que muchas personas isleñas no querían este visado humanitario, que percibían como una opción de último recurso. En cambio, pedían al gobierno de Nueva Zelanda que redujera las emisiones de GEI, apoyara los esfuerzos de adaptación y proporcionara vías de migración digna y segura para quienes quisieran abandonar sus países. En definitiva, los habitantes de las islas del Pacífico priorizaban las medidas que les ayudaran a permanecer en sus países de origen mientras fuera posible.

Otra iniciativa con escaso éxito, pero bien intencionada, fue la del *German Advisory Council on Global Change* (WBGU), que en 2018 propuso al gobierno alemán la idea de crear y difundir la idea del *climate passport* entre otros Estados miembros de la UE¹⁵. La idea del WBGU estaba basada en el instrumento jurídico internacional ideado por Fridtjof Nansen, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tras la Primera Guerra Mundial. El pasaporte «Nansen» permitía a las personas apátridas ser reconocidas como nacionales de otros Estados más seguros que su lugar de origen.

El pasaporte climático que proponía el WBGU se pensó como un instrumento multilateral de política climática que abriría vías de migración temprana, voluntaria y humanitaria a personas que residieran en países amenazados por la posible pérdida de territorio debido al cambio climático. Además, le permitiría a cada persona decidir libremente adónde migrar y establecerse, otorgándole no solamente el derecho de ser admitida en otros países, sino derechos similares a la ciudadanía. Los países y regiones que más han contribuido a la crisis climática, sobre la base del principio de «quien contamina, paga», como la UE, serían los que tendrían que acoger a más personas.

Uno de los inconvenientes que surgen a la hora de desarrollar en la práctica los visados climáticos es la identificación de quiénes serían las personas susceptibles de recibirlos. Normalmente, la movilidad humana forzada surge en contextos donde no solo se materializan los impactos climáticos, sino que estos conviven y potencian otras crisis, como la pobreza generalizada o los conflictos. En este sentido, los mapas de vulnerabilidad y de riesgos climáticos permitirían identificar las áreas de origen prioritarias a la hora de otorgar los visados climáticos. Asimismo, una correcta identificación de la persona que lo solicite, priorizando aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, especialmente a las mujeres, que sufren los impactos de la crisis climática y de

¹⁵ WBGU, *Just & In Time Climate Policy. Four initiatives for a Fair Transformation*, Berlín, German Advisory Council on Global Change, 2018.

la movilidad asociada de manera diferenciada¹⁶, debe tenerse especialmente en cuenta.

De hecho, deberá desarrollarse un sistema de priorización que tenga en cuenta el nivel de riesgo al que se enfrenta la persona. A pesar de que todas las personas afectadas y que quisieran trasladarse mediante este sistema voluntario deberían poder beneficiarse del visado climático europeo, habría que establecer una prioridad aquellas que ya se están viendo gravemente afectadas y las que lo estarán pronto. Para esto, es importante que se designe un grupo de trabajo integrado por personas expertas que puedan establecer unos parámetros, así como procedimientos adecuados para identificar quiénes deben tener prioridad.

Para finalizar, cabe mencionar que, al igual que Suecia o Finlandia, algunos Estados fuera de la UE han desarrollado, a su vez, un sistema de protección complementario en el que se ofrece protección temporal o subsidiaria a personas que abandonan sus hogares de manera forzada cruzando fronteras internacionalmente reconocidas por motivos de degradación ambiental de los que también se podría aprender para desarrollar el visado climático europeo. En Brasil, por ejemplo, los visados humanitarios ya han servido para proveer de vías de migración segura a personas de Haití y de Siria¹⁷.

En Estados Unidos la *US Immigration and Nationality Act* prevé la posibilidad de otorgar lo que se denomina *Temporary Protected Status* a personas que no pueden regresar a sus países por motivos de un desastre, como un terremoto o un huracán. Este estatuto solo es aplicable a quienes ya se encuentran en Estados Unidos en el momento en el que se designe el país de origen como peligroso para la vida debido a una serie de condiciones temporales (conflictos armados, desastre ambiental y otro tipo de circunstancias extraordinarias). Además, la situación del país de origen debe ser estrictamente temporal, es decir, si la degradación ambiental tiene consecuencias permanentes, la designación de este estatuto no sería posible.

Esta protección fue otorgada en el caso del huracán *Mitch*, que en 1998 afectó a grandes partes de América Central. Sin embargo, el mecanismo no fue activado en situaciones similares como las devastadoras inundaciones que asolaron Haití en 2008, aunque sí se activó desde 2010 hasta el 2016, tras el terremoto. A pesar de que este instrumento da cabida a la protección de algunas personas migrantes climáticas, solo es útil para aquellas que huyen de un desastre repentino, como un desastre relacionado con el cambio climático, pero no para las afectadas por las de desarrollo lento¹⁸.

¹⁶ FELIPE, B., *Perspectiva de género en las migraciones climáticas*, Madrid, ECODES, 2019.

¹⁷ LYRA, L., MUIÑOS, C. S. y DE LIMA, A., «Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base», *Forced Migration Review*, vol. 53, 2016, pp. 76-78.

¹⁸ KÁLIN, W. y SCHREPPER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Ginebra, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2012. Véase también MESSICK, M. y BERGERON, C., *Temporary Protected Status in the United States: A Grant of Humanitarian Relief that is less than Permanent*, 2014. Disponible en www.migrationpolicy.org/article/temporary-protected-status-united-states-grant-humanitarian-relief-less-permanent.

4. CONCLUSIÓN: VISADO CLIMÁTICO EUROPEO SÍ, PERO JUNTO CON OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN JURÍDICA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES CLIMÁTICAS

En la actualidad vemos con esperanza como uno de los gobiernos que más ha contribuido a la crisis climática, el de Estados Unidos, ha comenzado a interesarse por las migraciones climáticas¹⁹. La UE no puede, ni debe, quedarse atrás. Aunque la iniciativa mencionada sobre el visado climático europeo quedó desestimada en el Parlamento Europeo en mayo de 2021 ya que no contó con los votos necesarios para prosperar²⁰, la futura creación de un instrumento de este tipo sería una oportunidad única a la hora de ofrecer protección jurídica a algunas de las personas más afectadas por la crisis climática. Como hemos visto, hay propuestas y experiencias en diferentes regiones del mundo que sirven de ejemplo para desarrollar esta medida teniendo en cuenta sus aciertos y errores.

En este sentido, sería importante la adopción de un visado climático europeo, pero siempre teniendo en cuenta que ningún instrumento, en solitario, proveerá protección a todas las personas migrantes climáticas, por lo que se debe concebir como una intervención adicional y no como una solución aislada. Debe compaginarse con otras medidas de protección jurídica basadas en el marco normativo internacional de los derechos humanos, de la movilidad humana (forzada y relativamente voluntaria) y del cambio climático.

Tanto la UE como sus Estados miembros deben desarrollar y promover la adopción de nuevos instrumentos jurídicos, así como la aplicación efectiva de los ya existentes, para proteger los derechos de estas víctimas del cambio climático. Estos instrumentos deben garantizar la migración digna y el respeto de los derechos humanos de quienes tienen que huir de los efectos de la crisis climática.

¹⁹ GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS, *Executive Order on Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration*, 2021. Disponible en www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/executive-order-on-rebuilding-and-enhancing-programs-to-resettle-refugees-and-planning-for-the-impact-of-climate-change-on-migration/.

²⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Procedure file 2020/2042(INI)*. *The impacts of climate change on vulnerable populations in developing countries*, 2020. Disponible en [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2042\(INI\)&l=el](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2042(INI)&l=el).