

LA TRAGEDIA DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO: DESPLAZAMIENTOS CLIMÁTICOS ANTE LA SUBIDA DEL NIVEL DEL MAR

Daniel GRACIA PÉREZ*

Sumario: I. Introducción. II. Inaplicabilidad del Derecho de asilo y refugio: la “persecución climática”. III. Políticas para incentivar la migración laboral a Nueva Zelanda y Australia como estrategia de adaptación. IV. Desaparición de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo bajo las aguas del Océano: la situación de apátrida de sus nacionales. V. Conclusiones.

Resumen: El presente trabajo visibiliza el desafío que enfrentan los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de escasa elevación como consecuencia de la subida del nivel del mar. El trabajo se centra en la protección de sus nacionales, explorando las dificultades que plantea la aplicabilidad del régimen de asilo y refugio a este tipo de situaciones, así como otras iniciativas de cooperación internacional que países vecinos como Nueva Zelanda o Australia han puesto en marcha con un enfoque centrado en la adaptación de las poblaciones afectadas. Por último, se pone de manifiesto la situación de apátridas que podrían llegar a enfrentar los nacionales de estos Estados si llegasen a desaparecer bajo las aguas.

Palabras clave: subida del nivel mar, cambio climático, desplazamiento medioambiental, migraciones climáticas, Pequeños Estados en Desarrollo.

Abstract: This paper evidences the challenge the low-lying Small Islands Developing States are facing today as a consequence of sea-level rise. The paper focuses on the protection of their nationals, exploring the difficulties to apply the international asylum and refugee framework to this kind of situations, as well as other initiatives of international cooperation launched by some neighboring countries, such as Australia or New Zealand, which aim to contribute to the improvement of the capacity of the affected populations to adapt. Finally, the paper highlights the situation of stateless faced by nationals from these countries in case they disappear under the sea waters.

Keywords: sea-level rise, climate change, environmental displacement, climate migrations, Small Islands Developing States.

I. Introducción

La posibilidad de que parte del territorio de un Estado, o un Estado al completo, desaparezca engullido por las aguas de la mar, ya no es una simple especulación de

* Observador en el XXX Congreso IHLADI. Doctorando en el Departamento de Derecho Internacional “Adolfo Mijaja de la Muela” de la Universidad de Valencia (España).

la mitología clásica sino una realidad. En 2005, el Consejo de ancianos y jefes de las Islas Carteret (Papúa Nueva Guinea) decidió comenzar el reasentamiento de su población en la cercana Isla de Bougainville convirtiéndose, de ese modo, en los primeros “refugiados climáticos” del mundo¹. Título que, no obstante, se disputan con los 100 habitantes de la aldea de Lateau, en la Isla de Tegua (República de Vanuatu), que también en 2005 tuvieron que ser reasentados 15 metros hacia el interior de la isla².

El escenario, sin embargo, no es del todo insólito. En el año 2000, aunque sin tanto impacto mediático, 1000 isleños de la Islas del Duque de York, también en Papúa Nueva Guinea, tuvieron que ser reubicados de urgencia en otra isla del archipiélago de Bismarck, Nueva Bretaña, debido a las fuertes inundaciones que, por la subida de las mareas, estaban asolando las islas³. Más recientemente, en 2016, el primer ministro de las Islas Solomón, Manasseh Sogavare, anunciaba con resignación ante la Asamblea General de Naciones Unidas, reunida en su 71ª período de sesiones, que cinco de sus islas habían sido tragadas por el mar en lo que iba de año⁴. Mientras que el primer ministro de Tuvalu, Enele Sosene, era más categórico al afirmar que muchos PEID, incluido su Estado, no sobrevivirán a la subida del nivel del mar⁵. Una preocupación que compartieron, por igual, los mandatarios de otros Estados Insulares durante su intervención ante la Asamblea⁶.

¹ La iniciativa surgió tras varios intentos fallidos de reubicación, llevados a cabo por el Gobierno central de Papúa Nueva Guinea. El Consejo de ancianos y jefes de las Islas Carteret decidió, entonces, entablar de motu proprio conversaciones con la administración de Bougainville que, pese a formar también parte de Papúa Nueva Guinea, tiene la consideración de región autónoma, con la esperanza de acelerar el proceso de relocalización. Paralelamente, en 2006, surge *Tulele Peisa* –que significa “navegando las olas por cuenta propia–, como ONG local destinada a coordinar un programa de reasentamiento voluntario en tierras donadas por la Iglesia Católica de Bougainville; prestando acompañamiento a los isleños durante todo el proceso y facilitando su adaptación e integración en las comunidades de acogida. Ambas iniciativas constituyen las primeras reubicaciones de refugiados climáticos impulsadas directamente desde la propia comunidad. De los 2.700 pobladores que habitan las islas, se espera que el 50% haya sido reubicado en sus nuevos hogares en Bougainville para 2020. Vid. United Nations Development Programme, “Tulele Peisa. Papúa Nueva Guinea”, *Equator Initiative Case Study Series*, 2016, 16 pp.; U. Rakova, “El océano se está llevando mi casa”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 22/09/2014, disponible en la dirección de Internet: [fecha última consulta 25/04/2018]

² L. Klafehn, “Vanuatu: the World’s First Climate Change Refugees”, *The Borgen Project*, 06/12/2016, disponible en la dirección de Internet: [fecha última consulta 25/04/2018]

³ De acuerdo con la noticia aparecida en *The Independent*, “Evacuation from Rising Seas Planned for Pacific Islanders. 1,000 flee as sea begins to swallow up Pacific islands”, 29/11/2000, hasta 4.000 personas podrían verse afectadas por las operaciones de reasentamiento. Disponible en la dirección de Internet: <https://www.independent.co.uk/>

⁴ Naciones Unidas, *Solomon Islands, Statement by Honourable Manasseh Sogavare, MP Prime Minister*, 71st Session of the United Nations General Assembly (General Debate), Nueva York 23/09/2016, p. 2.

⁵ Naciones Unidas, *Statement presented by Prime Minister of Tuvalu, Honourable Enele Sosene Sopa-anga*, 71st Session of the United Nations General Assembly (General Debate), Nueva York 23/09/2016, párrafo 7.

⁶ Las intervenciones pueden verse en UN Web TV <http://webtv.un.org/watch/tuvalu-prime-minister-addresses-general-debate-71st-session/5138969487001>; mientras que los discursos en formato paper

Según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), las Islas Marshall, Kiribati, Tuvalu, Tonga, los Estados Federados de Micronesia, y las Islas Cook (todas localizadas en el Océano Pacífico); las Islas de Antigua y Nieves (en el Mar Caribe) y las Islas Maldivas (en el Océano Índico), son las potenciales candidatas a repetir el mito de la Atlántida, en pleno siglo XXI y ante la pasividad de una comunidad internacional que asistiría, por primera vez en la historia contemporánea, a la desaparición física de un Estado⁷.

Todas ellas, consideradas en esta comunicación, pertenecen al grupo de los conocidos como “Pequeños Estados Insulares en Desarrollo” (o PEID por sus siglas – *SIDS* en inglés)⁸; en cuanto grupo de países bien diferenciado en el seno de Naciones Unidas por compartir unos mismos retos, debido a su pequeño tamaño y su ubicación remota, así como su mayor vulnerabilidad ante el cambio climático y los desastres naturales⁹.

De acuerdo con los escenarios climáticos que maneja el IPCC, un aumento de 80 cm del nivel del mar inundaría dos tercios de las Islas Marshall y Kiribati; mientras que un aumento de 90 cm causaría que el 85% de Malé, la capital de las Maldivas, quedase anegado por las aguas¹⁰. Si la temperatura global se elevase en 4°C por encima de los niveles preindustriales, el nivel del mar podría llegar a subir hasta 2 m; dejando un total de entre 1,2 y 2,2 millones de personas desplazadas en las regiones del Caribe, Pacífico e Índico¹¹.

Dejando a un lado las implicaciones jurídicas de pérdida del territorio de un Estado, no sólo terrestre sino también de delimitación de sus espacios marinos; o la

pueden descargarse desde la página web de la Asamblea General, <https://gadebate.un.org/en/sessions-archive>

⁷ J.J. McCarthy et al. (edits.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) y Nueva York (EEUU) 2001, p. 935.

⁸ El listado completo de PEID puede encontrarse en la dirección de Internet <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list> [fecha última consulta 25/04/2018]. Naciones Unidas decidió declarar 2014 como “Año Internacional de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo” mediante la Resolución 67/2006, aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2012 (A/RES/67/206). Más información y recursos pueden encontrarse en la página web creada por Naciones Unidas al efecto: <http://www.un.org/es/events/islands2014/#&panel1-1> [fecha última consulta 25/04/2018].

⁹ Aunque las siglas PEID incluyen 39 pequeños Estados Insulares repartidos por tres regiones geográficas distintas (la región del Caribe, la región del Pacífico y la región constituida por África, el Océano Índico, el Mediterráneo y el Mar de China), los PEID considerados en esta comunicación son los 9 pequeños Estados Insulares anteriormente citados (Islas Marshall, Kiribati, Tuvalu, Tonga, Estados Federados de Micronesia, Islas Cook, Islas de Antigua y Nieves e Islas Maldivas). A ellos es que debe entenderse hecha la referencia cuando en el texto se utilicen las siglas PEID como denominación genérica.

¹⁰ J.J. McCarthy et al. (edits.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability...*, cit. p. 935.

¹¹ V.R. Barros et al. (edits.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) y Nueva York (EEUU) 2014, p. 1639.

atractiva discusión dogmática en torno a si la desaparición de uno de los elementos definitorios del Estado, como lo es el territorio que le sirve de soporte físico, equivale a su completa desaparición, esta comunicación contempla los desplazamientos de población que se derivan de este tipo de disrupciones medioambientales y la respuesta que podría darse desde el Derecho Internacional Público.

Tres marcos normativos han de ser, principalmente, traídos a colación: el Derecho Internacional de Asilo y Refugio y su encaje con el concepto de “persecución climática”; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares¹², como marco de referencia para las políticas migratorias laborales que se están emprendiendo entre los PEID y las potencias regionales como estrategias de adaptación y, en última instancia si el Estado Insular llegase a desaparecer, la regulación internacional del estatuto de los apátridas¹³.

II. Inaplicabilidad del Derecho de asilo y refugio: la “persecución climática”

El marco normativo de referencia viene configurado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967¹⁴. La definición misma de refugiado, contenida en el art. 1.2 de la Convención¹⁵, justifica per se un ámbito de aplicación tendencialmente restrictivo, fruto del contexto histórico y político en que aquella fue negociada¹⁶. Esto hace sumamente difícil que otros supuestos,

¹² Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158 (A/RES/45/158), de 18 de diciembre de 1990, durante su 45º período de sesiones.

¹³ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, Naciones Unidas, Nueva York, en: *United Nations– Treaty Series*, vol. 360–I, nº 5158, pp. 117–207. Convención para reducir los casos de apatridia, hecha en Nueva York el 30 de agosto de 1961, Naciones Unidas, Nueva York, en: *United Nations– Treaty Series*, vol. 989–I, nº 14458, pp. 175–284.

¹⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, Naciones Unidas, Nueva York, en: *United Nations– Treaty Series*, vol. 189–I, nº 2545, pp. 137–222. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, Naciones Unidas, Nueva York, en: *United Nations– Treaty Series*, vol. 606–I, nº 8791, pp. 267–292.

¹⁵ El art. 1.A.2) establece que:

“A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y 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 él”.

La limitación temporal debe entenderse suprimida a tenor del art. 1(2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

¹⁶ El contexto histórico es el final de la Segunda Guerra Mundial; mientras que el objetivo político responde a la necesidad de gestionar el reguero inagotable de refugiados europeos que aquella había dejado tras de sí. *Vid.* C. Espósito Massicci; A. Torres Camprubí, “Cambio climático y derechos humanos:

distintos de los expresamente contemplados, puedan caer dentro de su esfera de protección. Tal es el caso de los desplazados medioambientales.

De entrada, el animus que subyace a la persecución ha de coincidir con alguno de los motivos que el propio tenor literal de la norma se encarga de tasar; a saber, políticos, religiosos o de pertenencia a una determinada raza, nacionalidad o grupo social. Entre ellos, como puede apreciarse, no se han incluido, por el momento, los medioambientales.

Ya en el siempre movedizo campo de la analogía, resulta igualmente difícil interpretar el “fundado temor a ser perseguido” sobre el que descansa la condición de refugiado, en un sentido tan amplio que permita incluir una *sui generis* “persecución climática”.

Para empezar, la persecución ha de poder imputarse al Estado de la nacionalidad o residencia del perseguido, ya sea por acción (son las mismas autoridades nacionales quienes la llevan a cabo); o por omisión u aquiescencia (teniendo conocimiento de que un nacional suyo está siendo perseguido no hace nada para impedirlo). De ahí que el mismo art. 1.A.2) especifique que el potencial refugiado “no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país”, siendo así que entra en juego la asistencia de un tercer Estado con el que, *a priori*, el solicitante de asilo no mantiene vinculación alguna.

Aunque existe cierto consenso por parte de la comunidad científica en considerar que la gran mayoría de disrupciones medioambientales tienen un origen antrópico, difícilmente se puede, por su carácter disperso y difuso, responsabilizar de las mismas a un solo Estado o, más concretamente, al Estado de la nacionalidad o residencia de los desplazados ambientales.

Por ejemplo, en el caso de las emisiones de CO₂ que aceleran el cambio climático y contribuyen a un aumento más rápido del nivel del mar, no sólo habría que considerar responsables activos a todos los países desarrollados sino que, además, los PEID son, por su menor y más tardía industrialización, quienes menos han contribuido al problema y, sin embargo, los que antes están notando sus efectos. Tampoco cabe imputárseles una autoría por omisión, pues la posición de los PEID en la cuestión del cambio climático está lejos de ser pasiva, presionando a la comunidad internacional para lograr una reducción efectiva de las emisiones de carbono, así como desarrollando programas de adaptación y reasentamiento para la protección de sus poblaciones.

Falta, igualmente, la coacción inmediata que toda persecución ejerce sobre el perseguido, anulando su voluntad y forzándolo a buscar sin demora refugio fuera del Estado de su nacionalidad o residencia. A excepción de los grandes desastres

el desafío de los ‘nuevos refugiados’”, *Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, nº 17, junio de 2011, pp. 67–86, esp. p. 74.

naturales, este elemento coercitivo se contrapone a la caracterización de las disrupciones medioambientales como procesos de deterioro progresivo y continuado del entorno, en los que el individuo tiene tiempo de ir formándose una “voluntad de partir” a media que va presenciando cómo se erosionan paulatinamente los recursos económicos y las estructuras sociales de su comunidad¹⁷.

Por lo demás, la persecución ha de ser individualizada, esto es dirigida contra un individuo o segmento concreto de la población; e implicar un cruce de fronteras internacionales. Notas que están en claro contraste con la naturaleza de flujos masivos e indiscriminados de personas que suelen revestir los desplazados medioambientales quienes, además, tienden normalmente a permanecer dentro del país reasentándose en otras áreas que no hayan sido todavía afectadas (por ejemplo en zonas más elevadas en el caso de la subida del nivel del mar).

Basándose en las consideraciones hechas, es que tanto los tribunales australianos como neozelandeses han denegado de modo sistemático las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Tuvalu y Kiribati en las que reclamaban ser reconocidos como “refugiados ambientales”¹⁸. Negativa judicial que coincide con las reticencias, al parecer más extendidas entre la población de los PEID, a ser calificados como “refugiados”; prefiriendo, en cambio, trasladarse a otros países vecinos como inmigrantes económicos¹⁹.

III. Políticas para incentivar la migración laboral a Nueva Zelanda y Australia como estrategia de adaptación

En franca consonancia con las preferencias manifestadas por los PEID y sus poblaciones, varios pequeños Estados insulares del Pacífico han concertado

¹⁷ En el mismo sentido, *vid.* C. Espósito Massicci; A. Torres Camprubí, “Cambio climático y derechos humanos: el desafío de los ‘nuevos refugiados’”..., *cit.*, p. 75.

¹⁸ Las correspondientes referencias jurisprudenciales pueden encontrarse citadas en: J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, Nueva York 2012, p. 47.

¹⁹ Valga reproducir las palabras del ex Primer Ministro, Sr. Anote Tong, extraídas de sendas entrevistas: T. Perrone, “Anote Tong. It’s not just the climate that’s at stake, it’s the future of a generation”, *Lifegate*, 22 de diciembre de 2017; “An ailing island in the sun”, *The New Zealand Herald*, 25 de octubre de 2008.

“*I’ve always rejected the notion that our people should become refugees. I reject the terminology, the classification of our people as climate refugees. Because the last thing we wish to lose, after our land, is our dignity. (...) If circumstances force the migration of our people to other nations at some future date, we want them to go there not as climate change refugees but as people who are equipped to contribute meaningfully to their host nations’ economies.*”

McAdam explica estas reticencias como una consecuencia de la estigmatización del refugiado, que a menudo es percibido como una víctima pasiva que aguarda indefenso en campos la ayuda extranjera. Esta imagen explica que muchos hombres isleños rehúsen ser calificados como “refugiados”, pues sería como una señal infamante de haber fracasado en su tarea de mantener y proteger a sus familias. *Vid.* J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law...*, *cit.*, p. 41.

acuerdos migratorios con las principales potencias regionales, Nueva Zelanda y Australia, con la finalidad de incentivar flujos migratorios de mano de obra hacia estos países.

La primera iniciativa de la que tenemos constancia es el Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales suscrito en 2002 entre Nueva Zelanda y el grupo de PEID compuesto por Kiribati, Tuvalu, Toga y Fiyi. Mediante este convenio se creó la modalidad de visado conocido como “*Pacific Access Category Resident Visa*”²⁰, que el gobierno neozelandés otorga cada año a hasta un máximo de 650 ciudadanos procedentes de estos cuatro países. El número de visas queda distribuido de la manera siguiente: 75 quedan reservadas para ciudadanos de Kiribati; otras 75 para Tuvalu; 250 para ciudadanos de Togo y las 250 restantes para ciudadanos procedentes de Fiyi.

La visa permite a su titular residir, trabajar y estudiar en Nueva Zelanda por tiempo indefinido. Los candidatos deben tener edades comprendidas entre los 18 y los 45 años y ser capaces de leer, escribir y hablar inglés con fluidez. Se favorece el reasentamiento de unidades familiares completas, al permitir al solicitante que lleve consigo a su cónyuge o pareja, así como a sus hijos menores de 25 años.

Como cautela para minimizar el impacto sobre las comunidades de acogida y evitar sobrecargar el sistema de prestaciones sociales neozelandés, se exige como requisito indispensable que el postulante, o su pareja, cuente con una oferta de trabajo firme en Nueva Zelanda que le reporte unos ingresos suficientes para su sostenimiento y el de su familia.

Siguiendo la línea inaugurada por la “*Pacific Access Category Resident Visa*”, el gobierno australiano puso en marcha en 2007 el programa piloto conocido como “*Kiribati Australia Nursing Initiative*” (o *KANI* por sus siglas en inglés). El programa está enfocado, principalmente, a mejorar la inserción laboral en el extranjero de jóvenes kiribatianos (con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años), mediante su formación como enfermeros. El objetivo que se perseguía, no obstante, era múltiple; pues pretendía ayudar a Kiribati a lidiar, al mismo tiempo, con la sobrepoblación, la alta tasa de paro juvenil y la amenaza del cambio climático.

El programa piloto, con una duración inicial de cinco años, contó entre marzo de 2006 y junio de 2014 con un presupuesto total de 20.8 millones de dólares australianos, que fueron financiados por el “AusAid” (la Agencia Australiana de Cooperación Oficial). La formación académica se ha venido desarrollando en el marco de la Universidad de Griffith, mediante la concesión de becas para cursar los distintos

²⁰ Toda la información relativa a esta modalidad de visado puede encontrarse en el portal web de inmigración del gobierno de Nueva Zelanda, en la dirección de Internet <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa> [fecha última consulta 21/04/2018].

niveles de estudios que conducen a la titulación en enfermería. A febrero de 2014, 84 jóvenes kiribatianos, 9 más que los 75 inicialmente previstos en diseño original, se habían beneficiado de este programa²¹.

También en 2007 lanzó Nueva Zelanda una campaña destinada a incentivar la inmigración laboral de carácter temporal, a fin de cubrir la necesidad de mano de obra de temporada en sectores estacionales como el de la horticultura y la viticultura (*“the Recognized Seasonal Employer Policy”* o simplemente *RSE policy*²²), dando preferencia a los solicitantes procedentes de los Estados insulares del Pacífico²³.

El número de plazas es fijado cada año por la administración en función de la demanda de mano de obra del sector. De hecho, y fruto del éxito que la iniciativa ha cosechado entre las empresas neozelandesas, es que el número de plazas se ha venido ampliando con cierta regularidad hasta las 11.100 que fueron convocadas en diciembre de 2017.

El correspondiente visado puede extenderse con una validez de hasta siete meses, dentro de un período de once; si bien se exceptúan los trabajadores procedentes de Tuvalu y Kiribati, que pueden estar hasta nueve meses. La excepción se justifica en la mayor distancia a la que se encuentran estos pequeños Estados insulares de Nueva Zelanda y al consiguiente mayor costo del viaje.

La misma política fue reproducida en 2009 por Australia a través del *“Pacific Seasonal Worker Scheme”*²⁴, cuyo objetivo principal es contribuir al desarrollo de las economías de los Estados insulares del Pacífico participantes²⁵ mediante el envío de remesas de dinero²⁶.

²¹ La información relativa al programa ha sido extraída de: L. Shaw; M. Edwards; A. Rimon, *KANI Independent Review (AidWorks Initiative Number: ING466)*, Review report, abril 2013 (actualizado a febrero de 2014), 45 pp.

²² La convocatoria puede consultarse en el portal web de inmigración del gobierno de Nueva Zelanda, en la dirección de Internet <https://www.immigration.govt.nz/about-us/research-and-statistics/research-reports/recognised-seasonal-employer-rse-scheme> [fecha última consulta 21/04/2018].

²³ En concreto, son elegibles los nacionales de los siguientes Estados insulares: Fiyi, Kiribati, Nauru, Papúa Nueva Guinea, Samoa, las Islas Solomon, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

²⁴ La información relativa al programa puede encontrarse en la página web del *Department of Jobs and Small Business*, al que se puede acceder desde la dirección de Internet <https://www.jobs.gov.au/seasonal-worker-programme> [fecha última consulta 21/04/2018].

²⁵ Los PEID de la región Pacífico que actualmente participan son: Fiyi, Kiribati, Nauru, Papúa New Guinea, Samoa, las Islas Solomon, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

²⁶ Un estudio conducido por el Banco Mundial sobre el impacto que tuvo en 2011 *“the Seasonal Worker Programme”* sobre las remesas de dinero enviadas a los Estados de origen, indicó que un trabajador de temporada ordinario gana una media de entre 12.000\$ y 13.000\$ en Australia, de los cuales aproximadamente 5.000\$ son enviados de vuelta a casa. *Cit. en:* Australian Government, *Australian Government response to the Joint Standing Committee on Migration report: Seasonal change Inquiry into the Seasonal Worker Programme*, febrero 2017, p. 1.

Los sectores que pueden acogerse al programa se limitan a la industria agrícola, hortícola, acuícola, plantaciones de caña, algodón, hospedaje en determinadas localizaciones y turismo (programa piloto restringido por el momento únicamente al norte de Australia); siendo necesario, además, probar que tal demanda adicional de mano de obra no pueda cubrirse con nacionales australianos.

El visado se concede con una duración máxima de seis meses consecutivos, debiendo permanecer los trabajadores de temporada un mínimo de cinco meses en sus países de origen antes de poder volver a participar en el programa. El límite temporal máximo se extiende a nueve meses consecutivos cuando se trate de trabajadores procedentes de Kiribati, Tuvalu o Nauru, debido a la mayor distancia y coste del viaje.

La condición de trabajadores inmigrantes que pasan a ostentar todos los isleños del Pacífico que participen en cualquiera de estas políticas o programas, nos hace plantearnos la cuestión de si podrían beneficiarse del marco general de protección que dispensa la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Inmigrantes y sus Familias de 1990.

Este tratado internacional sienta una serie de estándares mínimos que el Estado de acogida ha de dispensar a los trabajadores inmigrantes que se encuentren regularmente en su territorio. De nuestro particular interés son las condiciones en las que podrían acceder a los correspondientes derechos socioeconómicos, dada la potencial situación de “desplazamiento ambiental” a la que podrían enfrentarse en un futuro los nacionales de los PEID.

A este respecto, y en consonancia con esos “estándares mínimos” a los que aludíamos, el art. 43.1º de la Convención establece un principio de igualdad de trato entre los trabajadores inmigrantes y los nacionales del Estado empleador en cuanto al acceso a los servicios de enseñanza, sanidad o a la vivienda. Particularmente dentro de este último ámbito su manifestación es doble pues, por un lado, proscribire en la esfera pública toda discriminación en el acceso a los planes sociales de vivienda; mientras que en la esfera privada hace, por otro, particular énfasis en la protección del trabajador inmigrante contra la explotación en materia de alquileres.

La aplicabilidad de la Convención resulta, sin embargo, impedida por el hecho de que la misma no haya sido ratificada por prácticamente ningún PEID, así como tampoco por las potencias regionales que son, a la postre, quienes mayormente pueden ejercer como foco de atracción a efectos migratorios²⁷. En la práctica esto se traduce en que el estatuto y las condiciones laborales a que queden sujetos los

²⁷ De los 39 PEID, únicamente han ratificado la Convención 8 Estados, a saber: Belice, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Timor-Leste, Sao Tomé y Príncipe, Seychelles y Cabo Verde. Haití, Palaos, Guinea Bissau y las Comoras la han firmado aunque no ratificado. Consultado en la dirección de Internet <http://indicators.ohchr.org/> [fecha última consulta 26/04/2018].

trabajadores inmigrantes dependerán, en gran medida, del derecho doméstico del Estado empleador. Si bien con las limitaciones que siempre impone el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en consideración a la dignidad de la persona, como podría ser la prohibición de todo trabajo cuyas condiciones, por ejemplo, equivalgan de hecho a una situación de esclavitud.

IV. Desaparición de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo bajo las aguas del Océano: la situación de apátrida de sus nacionales

Con la elevación del nivel del mar y el sumergimiento de los PEID bajo las aguas de los Océanos, es posible que sus habitantes puedan encontrarse en unas décadas en situación de apátridas. De hecho, la OIM opina que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 “podría potencialmente ser aplicada en un futuro para proteger los derechos de los nacionales de aquellos Estados en el caso de que llegasen a desaparecer”²⁸.

De esta manera, podrían beneficiarse al menos de la protección de sus derechos que otorga la Convención de 1954, siempre y cuando la misma hubiese sido ratificada por los Estados de origen²⁹. Dentro del catálogo de derechos que reconoce la Convención, cabe destacar la prohibición de discriminación (art. 3), libertad religiosa (art. 4), exención de reciprocidad (art. 7), favorecer el acceso a un empleo remunerado, así como a la vivienda (arts. 17 y 21), educación (art. 22), asistencia sanitaria (art. 23), etc.

Es probable, sin embargo, que para entonces las islas ya estén completamente deshabitadas. El cambio climático y la subida del nivel del mar van a provocar la salinización de los acuíferos de agua dulce así como de las tierras de cultivo, cambios en los arrecifes de coral y, consecuentemente, en la distribución y cantidad de los bancos de peces; el incremento del riesgo de enfermedades como la malaria y un aumento en la frecuencia e intensidad de las inundaciones, tormentas y otros fenómenos climatológicos extremos³⁰. Es por ello que los desplazamientos

²⁸ Organización Internacional para las Migraciones, *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, Ginebra 2014, p. 31.

²⁹ Son parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas los siguientes PEID: Antigua y Barbuda, Australia, Barbados, Belice, Fiyi, Guinea-Bissau, Kiribati, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Mientras que lo son de la Convención para reducir los casos de apatridia: Australia, Belice, Guinea-Bissau, Jamaica, Kiribati y Nueva Zelanda. Consultado en la dirección de Internet: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp_mtdsg2&clang=_en [fecha última consulta 25/04/2018].

³⁰ IPCC, *Climate Change 2014...*, cit., pp. 1619-1626; IPCC, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) 2007, pp. 695-701.

medioambientales no van a ser súbitos y en masa, del mismo modo que la subida del nivel del mar tampoco será un fenómeno espontáneo e inesperado, sino que se producirán de un modo paulatino.

Con todo, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas no recoge un derecho a ser admitido en un Estado o a permanecer en él. De ahí la importancia de suscribir acuerdos migratorios e impulsar políticas como las que se han descrito en el epígrafe anterior, pues permiten generar un marco estable que favorece el reasentamiento progresivo.

Desaparecido el Estado, y con él el nexo jurídico de la nacionalidad que lo vinculaba a sus ciudadanos, cabría esperar que los Estados de acogida los naturalizaran como propios en favor del principio de Derecho Internacional consuetudinario de prevenir y evitar situaciones de apátridas. Si bien se trata más de una obligación moral que jurídica; pues ni la Convención de 1994 ni la de 1961, creada para reducir los casos de apatridia, prevén nada al respecto.

Sólo podemos, por tanto, aspirar a meras elucubraciones; ya que la situación de los PEID no cuenta con precedente alguno. Si bien el Derecho Internacional contempla la desaparición de los Estados, en el caso de los PEID las normas comunes sobre sucesión de Estados no son aplicables al no haber un Estado que suceda a otro.

Los gobiernos de varios PEID afectados han iniciado la compra privada de terrenos en otros Estados vecinos con el fin de trasladar a parte o a la totalidad de su población³¹. Pero estas adquisiciones no crean un nuevo Estado; por lo que la población reasentada quedará bajo la soberanía del Estado de destino y, en el peor de los casos, seguirán siendo apátridas. Otra opción sería que los PEID en peligro de desaparición negociasen acuerdos con otros Estados no afectados por la subida del nivel del mar, en virtud de los cuales quedasen incorporados dentro de aquéllos en una suerte de federación o confederación. Esto evitaría que los isleños deviniesen en apátridas, al contar ahora con la nacionalidad del otro Estado; pero no evitaría la desaparición del PEID en cuestión como sujeto internacional con personalidad jurídica propia³².

Soluciones más imaginativas pasan por la construcción de islas artificiales dentro de sus espacios marinos o de ampliaciones anexas a las islas más afectadas, como el caso de la isla artificial Hulhumalé construida por el gobierno de las Maldivas³³.

³¹ L. Caramel, "Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji", *The Guardian*, 01/07/2014; R. Ramesh, "Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new home", *The Guardian*, 10/11/2008.

³² A. Torres Camprubí, *Climate change and international security: revealing new challenges to the continuation of Pacific Islands' Statehood*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2014, p. 281.

³³ El proyecto cuenta con una página web propia disponible en la dirección de Internet <https://hdc.com.mv/hulhumale/> [fecha última consulta 21/04/2018].

V. Conclusiones

El cambio climático y la subida del nivel del mar plantean retos tanto para los PEID como para la comunidad internacional en su conjunto. Retos que, por el momento, se mueven más en la arena de lo político que bajo el imperio de la Ley. A fin de cuentas, el Derecho Internacional del Medio Ambiente, entre el que se incluye la normativa sobre reducción de emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero –*vid.* El Protocolo de Kioto–, ya está ahí. Solamente hace falta mayor voluntad política para cumplir con ello.

No obstante, de llegar a confirmarse los peores escenarios climáticos para los PEID y sus poblaciones, sí se requerirá, como ya ha señalado ACNUR, “un desarrollo progresivo del derecho internacional para hacer frente a la conservación de la identidad de las comunidades afectadas”³⁴. A ello aspira a contribuir esta comunicación, aunque sea empezando por señalar las limitaciones del sistema.

³⁴ ACNUR, Reunión de Expertos: El Concepto de Personas Apátridas bajo el Derecho Internacional. Resumen de las Conclusiones, 2010, Prato (Italia), p. 5, párrafo 27.