

Hacia una transición ecológica justa en el ámbito de las relaciones de trabajo y la inmigración

Margarita Miñarro Yanini

Secretaria

Una actitud vital que busca la realización en la obtención unilateral de riquezas no encaja dentro de este mundo porque no contiene ningún principio limitativo en sí misma, mientras que el entorno en el que está ubicada es estrictamente limitado.

E. F. Shumacher (*Lo pequeño es hermoso*)

1. La declaración de emergencia climática y ambiental por parte del Parlamento Europeo, en noviembre de 2019, y posteriormente por el Gobierno de España, por [Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020](#), abrió una nueva etapa de acción por la lucha contra el cambio climático. Este es, sin duda, el mayor desafío global al que se enfrenta el mundo, que se ha considerado que será el mayor reto del siglo XXI. Es por ello precisa y urgente la adopción de medidas generales dirigidas tanto a tratar de atajar o ralentizar sus efectos, como a solventar los problemas causados por las condiciones que origina. A tal fin, exige una respuesta desde las diversas áreas de la vida y por parte de todos los países, que debería ser rápida, coordinada y, en lo posible, simultánea. De este modo, el problema de la emergencia climática se presenta también como reto para la solidaridad interestatal, que, si bien nunca ha sido el «punto fuerte» en el panorama internacional, seguramente en estos tiempos de reafirmación de los Estados y reemergencia de los nacionalismos lo es menos que nunca. No obstante, el problema del clima hace cuestionar los límites artificiales, como son las fronteras, evidenciando la incapacidad de control de los Estados ante su magnitud, puesto que contra él no caben vallas ni aranceles.

Es seguramente esta dimensión universal la que más dificulta la ordenación de una respuesta común, dada la existencia de Estados y partidos políticos que se declaran escépticos ante la realidad del cambio climático, probablemente más por una visión corta de miras, firmemente asentada en modelos inerciales y

El problema de la emergencia climática se presenta también como reto para la solidaridad interestatal, que, si bien nunca ha sido el «punto fuerte» en el panorama internacional, seguramente en estos tiempos de reafirmación de los Estados y reemergencia de los nacionalismos lo es menos que nunca

aterrada ante la idea de reconocer su ineptitud para gestionar tan magno problema y de diseñar un cambio de modelo, que por ceguera ante la evidencia de la crisis climática. No obstante, como erróneamente parecen creer quienes mantienen estas posiciones, economía y protección del clima no son términos antitéticos, sino, muy al contrario, inversión ambiental y beneficio económico pueden y deben ir unidos en la consecución de un **desarrollo socio-económico sostenible, rentable y beneficioso para todos**. De hecho, recurriendo a términos estrictamente económicos, la insostenibilidad del actual «modelo depredador» de recursos naturales y altamente contaminante resulta cada vez más incuestionable. Incluso analizado como «foto fija», no por su profundo arraigo industrial –al vincularse a las bases de la industrialización– resulta menos reprobable el proceder de socializar el daño y privatizar los beneficios, siendo siempre, además, mucho mayores los primeros –salud, medioambiente... que suponen gasto público– que los segundos –de carácter privado–.

2. Es de destacar que esta profunda imbricación en materia económica y social ha quedado evidenciada en el **Acuerdo por la reactivación económica y el empleo**, firmado el 3 de julio entre el Gobierno y los agentes sociales. Este se plantea como un pacto de base para la reactivación de la economía y el empleo tras la profunda crisis provocada por la COVID-19. No obstante, se cuida de manifestar que para lograr tal objetivo no sirven cualesquiera cauces, sino que, aprovechando la crisis como oportunidad de reorientación, incide en la necesidad de lograr el crecimiento económico a través de una economía «verde, digital e inclusiva», como destacó el presidente del Gobierno en su comparecencia en el acto de presentación. En este sentido, el **acuerdo** busca que el crecimiento económico sea sólido y estable, y para ello es preciso que esté «apoyado en la economía verde y la transición ecológica» (punto 1), estableciendo, a tal efecto, el apoyo financiero a las empresas para que puedan abordar los cambios que ha de implicar la «transición verde» (punto 8). Asimismo, como no podía ser de otra manera, incluye esta materia como una de las áreas de acción en las que se han de adoptar acuerdos para acelerar el crecimiento económico y la creación de empleo:

El Acuerdo por la reactivación económica y el empleo busca que el crecimiento económico sea sólido y estable, y para ello es preciso que esté «apoyado en la economía verde y la transición ecológica», estableciendo el apoyo financiero a las empresas para que puedan abordar los cambios que ha de implicar la «transición verde»

[i]mpulsando la transición «verde» del conjunto de los sectores productivos y la economía circular, apostando por la colaboración público-privada y la inversión en la industria, la agricultura y en servicios competitivos, que contribuyan a la transición ecológica y generen empleos de calidad, con el objetivo de no dejar a nadie atrás en la modernización del país (punto 9).

Como se ha podido apreciar, en este **acuerdo** se identifica de forma directa alguna de las áreas sociolaborales que más directamente requieren una «respuesta verde», como es

el empleo «verde de calidad». Si bien ello es perfectamente lógico, dado su objeto, ha de tenerse presente que esta es solo una de las áreas de intervención sociolaborales exigidas por la crisis climática, pero que ni mucho menos las agota.

En este sentido, identifica no ya la importancia, sino la absoluta necesidad de que la economía sea sostenible, lo que no solo implica que sea «verde», sino más ampliamente que se desarrolle en el marco de la transición ecológica justa que imperiosamente debe producirse. Dado que esta no se puede producir de manera mágica e instantánea, sino que se trata de una mudanza que requiere planificación, tiempo y esfuerzo, ello plantea la necesidad de ofrecer soluciones justas a quienes resultan directamente afectados por el tránsito a una economía verde. No obstante, también es imprescindible [arbitrar respuestas adecuadas para atender a quienes han de adaptarse al cambio climático](#).

De este modo, la dimensión sociolaboral de la transición ecológica justa requiere igualmente, entre otras cosas, adaptar las condiciones de trabajo, fundamentalmente las que afecten de forma más directa a la seguridad y salud en el trabajo, a los efectos del cambio climático sobre las personas trabajadoras, a fin de garantizar la prevención de riesgos laborales que pueden incrementarse por obra del calentamiento global. Asimismo, desde una dimensión migratoria, debe darse una respuesta jurídica que tutele a las personas que deben abandonar su casa y sus medios de vida a consecuencia de las alteraciones en los lugares en que han vivido y trabajado, colmando el vacío actualmente existente.

Desde una dimensión migratoria, debe darse una respuesta jurídica que tutele a las personas que deben abandonar su casa y sus medios de vida a consecuencia de las alteraciones en los lugares en que han vivido y trabajado, colmando el vacío actualmente existente

3. Esta última cuestión está tomando gran importancia en la realidad de los últimos tiempos, no por la atención que se le presta, ni mucho menos por las soluciones adoptadas por los Estados, que son nulas –aunque, ante la gravedad de la situación, la inadmisibile evidencia de este vacío bien podría ser noticia–, sino por el peso inexorable de los acontecimientos. De este modo, ya son varias las zonas del planeta que están presentando problemas de habitabilidad para sus residentes por cuestiones climáticas o daño ecológico, provocando importantes movimientos de población dentro y fuera de las fronteras de sus países. Además, el problema no ha hecho más que empezar, pues se agravará en pocos años debido a la subida del nivel del mar, la desertificación, las lluvias torrenciales y otros fenómenos adversos con impacto en el hábitat, sean naturales o provocados de forma directa por intervención humana (deforestación, vertidos tóxicos...). A ello hay que añadir que, aunque en muchas ocasiones la degradación medioambiental pueda no aparecer como la causa directa de estos desplazamientos, con frecuencia los conflictos bélicos que los motivan están ocasionados o se agudizan por la reducción de los recursos naturales y la voluntad de hacerse con su dominio.

La importancia y gravedad de este problema es tal que se considera que es el de mayor magnitud de este siglo XXI. Pese a ello, aunque el tema es objeto de debate, de momento «preocupa más que ocupa», puesto que no se ha producido la necesaria evolución al plano de las actuaciones, que debe suponer la adopción de medidas que den respuesta a esta compleja situación. Evidentemente, la entidad del problema determina que la solución no pueda ser sencilla –ni a nivel teórico ni, desde luego, práctico–, lo que en ningún caso exime de su adopción. Sin duda, esta respuesta debe ser necesariamente jurídica, a fin de resultar suficientemente garantista para las personas afectadas y otorgarles seguridad jurídica.

4. Por lo que respecta a los eventuales cauces de tutela que pueden arbitrarse, aparecen imbricados los planos conceptual y sustancial, mostrando, una vez más, lo insuficientes que resultan a estos efectos las instituciones jurídicas relativas a los movimientos de personas tal y como están definidas en la actualidad. Esta cuestión terminológica reviste suma importancia, puesto que tiene consecuencias prácticas muy significativas. En este sentido, a las personas que abandonan sus países a consecuencia de los efectos del cambio climático se las suele denominar «refugiados climáticos» o «migrantes ambientales», utilizando con frecuencia estos términos como equivalentes, lo que solo podría ser aceptable desde un punto de vista laxo y coloquial, pues ambas expresiones hacen referencia a la situación de quienes se marchan de sus países de origen por no contar en ellos con condiciones adecuadas de vida y se dirigen a otros en los que consideran que sí las tendrán, con vocación de permanencia. No obstante, una interpretación más precisa desde el punto de vista jurídico no puede obviar las importantes diferencias –al menos, teóricas– existentes entre persona «refugiada» e «inmigrante», que además alcanzan a sus garantías, trascendiendo al plano de la intensidad de la tutela que una y otra dispensan. En este sentido, en un plano de construcción formal, la inmigración parece concebirse como una opción de mejora de condiciones de vida para quien la ejerce, que no obstante podría elegir permanecer en su lugar de origen. En consecuencia, dado que no se configura como situación ineludible, el ordenamiento jurídico no reconoce a las personas inmigrantes el derecho inmediato a entrar en el Estado de destino, sino que lo condiciona a que este le conceda la preceptiva autorización a tal efecto –en el caso de España, permiso de residencia y de trabajo–. Muy distinta es la lógica del asilo, puesto que su fundamento es la tutela de los bienes jurídicos de la vida y la libertad, por lo que se presenta como situación inexorable. Por ello, constituye un derecho humano dotado de mayor protección, dado que se reconoce al solicitante no solo el derecho a salir de su Estado de origen, sino también de entrar en otro Estado seguro, cumpliendo los trámites de la solicitud.

A las personas que abandonan sus países a consecuencia de los efectos del cambio climático se las suele denominar «refugiados climáticos» o «migrantes ambientales», utilizando con frecuencia estos términos como equivalentes, lo que solo podría ser aceptable desde un punto de vista laxo y coloquial

Con todo, la definición del asilo que formulan los textos jurídicos que lo regulan suma exigencias que complican el reconocimiento de tal condición a quienes han de abandonar sus países por cuestiones climáticas o ambientales. En este sentido, según la Convención de Ginebra, persona refugiada es quien, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas,

se ve obligado a abandonar el país en el que reside habitualmente a fin de evitar un riesgo para su vida o su libertad. La [Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre](#), sobre requisitos para el reconocimiento de asilo, y la española [Ley 12/2009, de 30 de octubre](#), reguladora del derecho de asilo, si bien acogen el cauce de ampliación de la protección subsidiaria, recogen los puntos básicos de esta noción, tomando como eje de la protección el «temor a ser perseguido». Además, los artículos 6 de la [Directiva 2011/95](#) y [13 de la Ley 12/2009](#) incluso precisan, aunque sin carácter taxativo, quiénes pueden ser los «agentes perseguidores» –Estado, partidos u organizaciones que controlan todo o parte del Estado y agentes no estatales, si se demuestra que los primeros no pueden o no quieren proporcionar protección–. De este modo, la existencia de persecución determinante de la imposibilidad de permanecer en el país de origen se erige como elemento central de la definición del asilo, siendo condición necesaria para reconocer el estatus jurídico de «persona refugiada».

Relacionando estas nociones con la situación de las personas que abandonan sus países por causas climáticas, puede concluirse que no encajan en la noción de inmigrante, puesto que esta presupone, desde un punto de vista teórico, que, aunque optan por la salida como la alternativa más conveniente, tienen la posibilidad de permanecer en aquellos. No obstante, en los supuestos examinados, la opción de permanecer en los países de origen no existe, sea por hacerse imposible vivir dignamente en ellos o, en los casos más extremos, sea por haber dejado de existir. Esta falta de alternativa a la salida determina que se ajuste mucho mejor a la figura del asilo, que parte de la necesidad imperiosa de abandonar el país de origen. Con todo, no concurren las concretas exigencias establecidas por las normas reguladoras, pues falta el requisito de la «persecución», así como los motivos específicos que la provocan, sin que puedan incluirse en los consiguientes colectivos delimitados, pues técnicamente los afectados no se consideran «grupo determinado» dado que la incidencia de los fenómenos climáticos es general e indiferenciada. Asimismo, estas personas no tienen la posibilidad de regresar a sus hogares cuando desaparezca la causa que motiva la salida, puesto que esta es irreversible. Por ello no se ajusta al concepto jurídico estricto de asilo, por lo que técnicamente no se acepta como válida la noción de «persona refugiada climática».

5. No obstante, ello supone interpretar de forma restrictiva un derecho humano, en contra del criterio hermenéutico que obliga a superar interpretaciones formalistas a fin de tutelar

La definición del asilo que formulan los textos jurídicos que lo regulan suma exigencias que complican el reconocimiento de tal condición a quienes han de abandonar sus países por cuestiones climáticas o ambientales

efectivamente derechos y principios superiores. Esto se debe a que la situación que sufren quienes han de salir de sus Estados por fenómenos climáticos extremos es una huida de lo inexorable sin más alternativas, que es precisamente la base del reconocimiento del asilo. Por ello, sustancialmente, en términos amplios o teleológicos, se produce el ajuste entre una y otro dado el carácter forzoso de la partida, que es realmente el elemento esencial en la noción de asilo. A ello hay que añadir que la condición de «personas refugiadas climáticas» se vincula con el derecho de tercera generación de disfrutar de un medioambiente saludable, cuya base es la solidaridad, determinando este elemento axiológico que deba hacerse efectivo a través del también derecho humano de asilo. Por esta razón, se considera inadecuado reconducirlos a la inmigración económica, puesto que –teóricamente– en esta la salida del país se presenta como fórmula opcional y voluntaria, siendo, por eso mismo, una vía que no ofrece una solución cierta, pues queda condicionada al cumplimiento de los requisitos del eventual Estado receptor.

Pese a todo ello, y aunque apremia encontrar una respuesta a estas situaciones, subsisten las resistencias a aceptar como tales a las personas refugiadas climáticas, por temor a menoscabar el estatus internacional ligado al asilo y a que su ámbito se desborde. Ante la inexistencia hasta el momento de alternativas garantistas en un plano general, este rechazo podría suponer una condena a convertirse en apátridas para quienes padecen esta situación.

No obstante, algunos Estados se han mostrado más sensibles frente a este problema. Es el caso de Noruega y Suiza, que, tras la Conferencia sobre «Cambio climático y desplazamiento en el siglo XXI», celebrada en Oslo en 2011, impulsaron la «[Iniciativa Nansen](#)» a fin de establecer cauces de protección para las personas desplazadas climáticas –dentro o fuera de sus países–. Asimismo, algunos países nórdicos, como [Suecia](#) y Finlandia (también Dinamarca), han concedido el «asilo climático» de forma individual, a través de cláusulas legales abiertas o mediante la aplicación flexible de sus normas de asilo.

Con todo, pese a lo loables que resultan estos esfuerzos por proteger a las personas afectadas, no dejan de ser respuestas individuales, casi anecdóticas por minoritarias, a un problema global de enorme entidad. Exige, por ello, articular cauces jurídicos a fin de dar una respuesta adecuada, homogénea y segura a estas realidades. En la situación actual y contando con las alternativas jurídicas existentes, el asilo resulta la opción más garantista, pero su aplicación exigiría vencer las resistencias a superar el concepto rígido marcado por el Convenio de Ginebra para adaptarlo a las nuevas realidades y necesidades, ampliando con ello su utilidad social. Sin embargo, recientemente la interpretación de una norma internacional ha puesto de manifiesto la existencia de otras posibles opciones.

La situación que sufren quienes han de salir de sus Estados por fenómenos climáticos extremos es una huida de lo inexorable sin más alternativas, que es precisamente la base del reconocimiento del asilo. Por ello, sustancialmente, en términos amplios o teleológicos, se produce el ajuste entre una y otro dado el carácter forzoso de la partida, que es realmente el elemento esencial en la noción de asilo

6. En este sentido, de importancia histórica es la [Decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU de 7 de enero de 2020](#) (en adelante, Decisión), a la que los medios han dado gran difusión, si bien reproduciendo el titular confuso de una nota de prensa de la organización que indica que «[el Comité de Derechos Humanos abre la puerta a solicitudes de asilo por cambio climático](#)», lo que queda desmentido por la lectura de la resolución. Esta vino motivada por la denuncia de Ioane Teitiota, ciudadano de Kiribati –un archipiélago del océano Pacífico especialmente vulnerable al cambio climático al encontrarse solo 2 metros sobre el nivel del mar– que residió legalmente en Nueva Zelanda desde 2007 a 2010, y que en 2012 solicitó asilo en ese Estado alegando la imposibilidad de regresar a su país de origen por razones climáticas. La norma neozelandesa con base en la que formuló su solicitud, de 2009, regula el acceso a las condiciones de persona refugiada y protegida en virtud de convenios y pactos para la protección de la vida y contra la tortura. Su petición fue desestimada, así como los sucesivos recursos que interpuso ante instancias neozelandesas frente a la misma, siendo deportado a Kiribati junto a su familia en 2015. Agotados los recursos judiciales nacionales, el señor Teitiota plantea su denuncia ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU (en adelante, Comité), aduciendo violación del derecho a la vida con apoyo en el artículo 6 del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (PIDCP). La Decisión del órgano internacional, si bien es igualmente desestimatoria –aunque con dos «opiniones individuales discrepantes»– por considerar que en este caso concreto no existía peligro inminente, abre otro posible horizonte para la protección de personas que han de salir de sus Estados a consecuencia del cambio climático.

Esta resolución no solo resulta interesante por la concreta respuesta que el Comité da al caso y, más aún, por sus afirmaciones generales sobre el tema. Más ampliamente, refleja la percepción y sensibilidad que ante este tienen los tribunales de Estados que ya se están viendo afectados por los efectos del cambio climático, bien por sufrir las consecuencias directamente o bien por ubicarse cerca de estos y ser por ello «destinos naturales» de su población. Asimismo, aunque parece haber sido obviado en los titulares de los medios que se han hecho eco de esta Decisión, apunta a otra posible opción de tutela jurídica para estas

De importancia histórica es la [Decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU de 7 de enero de 2020](#), a la que los medios han dado gran difusión, si bien reproduciendo el titular confuso de una nota de prensa de la organización que indica que «[el Comité de Derechos Humanos abre la puerta a solicitudes de asilo por cambio climático](#)», lo que queda desmentido por la lectura de la resolución

Aunque parece haber sido obviado en los titulares de los medios que se han hecho eco de esta Decisión, apunta a otra posible opción de tutela jurídica para estas situaciones al margen del asilo, lo que resulta muy interesante puesto que generalmente no se plantean alternativas que supongan una garantía real más allá de dicho derecho, que podría ser una solución adecuada de persistir las resistencias a [flexibilizar sus requisitos](#)

situaciones al margen del asilo, lo que resulta muy interesante puesto que generalmente no se plantean alternativas que supongan una garantía real más allá de dicho derecho, que podría ser una solución adecuada de persistir las resistencias a flexibilizar sus requisitos. Igualmente, en fin, recoge el testimonio descarnado de lo que suponen los efectos del cambio climático.

En este sentido, dado que las circunstancias concretas del caso son esenciales para determinar si se produce la vulneración de derechos denunciada, la Decisión recoge una prolija descripción de los efectos que el cambio climático provoca en Tarawa, la isla de Kiribati en la que reside el señor Teitiota, y en todo el Estado, algunos de ellos perceptibles desde la década de los noventa. Así, a través de la transcripción de fragmentos obrantes en autos de la declaración del actor, el testimonio de su esposa, un informe pericial y las apreciaciones de las diversas instancias judiciales, el texto de la resolución refleja un panorama en el que la subida del nivel del mar y las cada vez más frecuentes tormentas y ciclones han anegado, erosionado e incomunicado amplias zonas de territorio, haciéndolas inhabitables. Ello ha provocado que sus habitantes hayan debido desplazarse hacia otras zonas que todavía permanecen secas al menos durante gran parte del año, causando en estas problemas de superpoblación. Además, en estas áreas, por efecto de la subida del nivel del mar, se ha producido la salinización del agua potable y también de la tierra, que se ha convertido en estéril. Esta escasez de tierras cultivables genera frecuentes conflictos y actos violentos entre los habitantes de la región. Asimismo, el hacinamiento provoca enfermedades y epidemias, así como problemas de contaminación por la dificultad de gestionar el amplio volumen de residuos generados. De este modo, la Decisión refleja extensamente una evidencia de la que muchas veces parece que no se tiene suficiente consciencia, que es que los efectos del cambio climático se padecen no solo en las zonas que ya han devenido directamente inhabitables, sino también en las aledañas, que, antes de sufrir el mismo destino que las primeras, soportan un periodo de deterioro del medio y superpoblación que degradan las condiciones de habitabilidad. En definitiva, el cambio climático provoca un problema superlativo, de alcance global, puesto que comprende todas las esferas de la vida, si bien se hace especialmente evidente en zonas cuyos medios de subsistencia y economía se asientan de manera absolutamente preponderante en el sector primario.

7. Por lo que respecta a la respuesta de los órganos que han examinado la solicitud del señor Teitiota, es de destacar que todos ellos muestran sensibilidad ante la realidad que la motiva. En este sentido, si bien lo que ha trascendido a los medios es la posición general favorable a dar protección jurídica a estas situaciones –aunque considere que no procede en el caso concreto– del Comité de Derechos Humanos, dada la importancia de este órgano y su carácter internacional, es de destacar que esa es también la respuesta que dieron al

Si bien lo que ha trascendido a los medios es la posición general favorable a dar protección jurídica a estas situaciones del Comité de Derechos Humanos, dada la importancia de este órgano y su carácter internacional, es de destacar que esa es también la respuesta que dieron al caso los órganos que examinaron la solicitud previamente

caso los órganos que examinaron la solicitud previamente. Con todo, existen algunos matices reseñables entre las posiciones de unos y otro.

De este modo, el Tribunal de Inmigración y Protección, que es el que resolvió en primera instancia su solicitud de asilo, aunque parte de que «while in many cases the effects of environmental change and natural disasters will not bring affected persons within the scope of the Refugee Convention», señala que «no hard and fast rules or presumptions of non-applicability exist». Por ello, incide en que se debe atender a las circunstancias particulares del caso concreto. En consecuencia, como afirma el Comité de Derechos Humanos en su Decisión, este tribunal, si bien «issued a negative decision [...] did not exclude the possibility that environmental degradation could "create pathways into the Refugee Convention or protected person jurisdiction"». Aunque no constan detalles de la resolución del tribunal de apelación, más allá de su signo desestimatorio, sí se indica que, en la instancia superior, el Tribunal Supremo «did not rule out the possibility that environmental degradation resulting from climate change or other natural disasters could "create a pathway into the Refugee Convention or other protected person jurisdiction"». Así, pese a haberse mostrado abiertos de modo genérico a la protección de las personas afectadas por el cambio climático mediante la figura del asilo u otro tipo de protección –en relación con la segunda vía contemplada en la norma neozelandesa–, en este caso entienden que el actor no ha presentado pruebas específicas que demuestren que en Kiribati se enfrenta a un riesgo concreto, inminente y real para su vida o para su subsistencia, sino que ha apoyado su solicitud en referencias a peligros generales, suposiciones y conjeturas.

8. Sobre esta base, el Comité de Derechos Humanos de la ONU admite el examen de la denuncia del señor Teitiota, al comprobar que ha cumplido los requisitos formales para ello y –sumamente importante a los efectos tratados– porque:

[b]ased on the information the author presented to the domestic authorities and in his communication, the Committee considers that the author sufficiently demonstrated, for the purpose of admissibility, that due to the impact of climate change and associated sea level rise on the habitability of the Republic of Kiribati and on the security situation in the islands, he faced as a result of the State party's decision to remove him to the Republic of Kiribati a real risk of impairment to his right to life under article 6 of the Covenant.

En suma, en esta fase inicial, considera que los indicios de posible vulneración de derechos presentados por el actor son los necesarios y suficientes para proceder al examen de fondo del caso.

Se infiere, por lo tanto, una posición, genérica y de partida, favorable a la protección de las personas de entornos castigados por las consecuencias del cambio climático. Esta

se corrobora de forma expresa en el texto de la Decisión, en la que el Comité afirma que «environmental degradation can compromise effective enjoyment of the right to life, and that severe environmental degradation can adversely affect an individual's well-being and lead to a violation of the right to life». En consecuencia, coincide con los tribunales de las instancias previas al entender que, efectivamente, las personas víctimas de los efectos adversos del cambio climático pueden ser merecedoras de tutela. No obstante, se aparta de estas en un aspecto lógico y esencial que se considera muy importante a efectos de interpretar la Decisión del Comité adecuadamente desde la perspectiva jurídica, que ha sido obviado por las notas de prensa publicadas sobre esta Decisión.

En este sentido, no incide en el asilo más que tangencialmente, y solo para poner de manifiesto sus limitaciones. Señala así que:

The obligation not to extradite, deport or otherwise transfer pursuant to article 6 of the Covenant may be broader than the scope of the principle of non-refoulement under international refugee law, since it may also require the protection of aliens not entitled to refugee status.

De este modo, destaca el mayor alcance que dispensa la protección del derecho a la vida derivada del artículo 6 del PIDCP mediante la prohibición de extraditar o deportar que la que ofrece el asilo a través de la obligación de no devolución. Con ello reconoce, a los efectos que aquí interesan, dos cuestiones aparentemente evidentes, pero a las que parece no se ha atendido suficientemente en los titulares sobre esta Decisión aparecidos en los medios. Por una parte, que la protección a través del asilo es estrecha, debido a la restricción y rigidez de la definición de este derecho. Por otra, que la protección del derecho a la vida ex artículo 6 del PIDCP y el derecho de asilo son dos vías distintas de tutela, pese a que la norma neozelandesa incluya ambas. Esta clara diferenciación, que apuntaban las instancias previas –que se referían a «the Refugee Convention or protected person jurisdiction» y «the Refugee Convention or other protected person jurisdiction»–, pero en la que no habían abundado, es esencial para comprender la importancia y alcance de esta resolución.

Así, partiendo de ello, el Comité se centra en examinar si la devolución del señor Teitiota

Se infiere, por lo tanto, una posición, genérica y de partida, favorable a la protección de las personas de entornos castigados por las consecuencias del cambio climático, que se corrobora de forma expresa en el texto de la Decisión

Destaca el mayor alcance que dispensa la protección del derecho a la vida derivada del artículo 6 del PIDCP mediante la prohibición de extraditar o deportar que la que ofrece el asilo a través de la obligación de no devolución

a Kiribati vulneró su derecho a la vida en los términos del artículo 6 del PIDCP, que es su referente normativo. Con esa finalidad, el Comité trata de delimitar este derecho, a cuyo efecto trae a colación las Observaciones generales números 31 y 36, en las que señala la obligación de los Estados parte de no expulsar de sus territorios a las personas cuando exista riesgo para su vida o puedan sufrir tortura, trato cruel, inhumano o degradante, y que el derecho a la vida supone el disfrute de una vida digna, respectivamente. Asimismo, en conexión con esta segunda idea, incide en que en ningún caso puede darse una interpretación restrictiva al derecho a la vida. No obstante, el Comité precisa que, a efectos de activar este cauce de tutela, los riesgos para la vida aducidos por los solicitantes deben ser concretos, reales y de suficiente entidad, sin que en ningún caso puedan estar basados en condiciones generales de los Estados o en situaciones hipotéticas. Por lo tanto, deben atenderse las circunstancias particulares de cada caso para comprobar si efectivamente se dan tales condiciones.

En su evaluación de si la Decisión de Nueva Zelanda de trasladar al actor y su familia a Kiribati fue justificada y oportuna o, por el contrario, resultó arbitraria o errónea, el Comité considera que el Estado examinó minuciosamente las declaraciones y pruebas del actor, aunque después concluyera que de ellas no se deducía que debiera enfrentarse a un riesgo real, personal y razonablemente previsible para su vida, ni por actos violentos resultantes del hacinamiento o disputas de tierras, ni por carecer de agua dulce, ni por quedar condenado a la indigencia por falta de recursos que imposibilitaran una vida digna. Asimismo, entiende que las autoridades neozelandesas estimaron que ya se estaban realizando esfuerzos por parte de la República de Kiribati para reducir las vulnerabilidades existentes, y que había margen para que estas fueran reforzadas por la intervención de la comunidad internacional. Concluye el Comité que:

While the author disagrees with the factual conclusions of the State party, the information made available to it does not demonstrate that the conduct of the judicial proceedings in the author's case was clearly arbitrary or amounted to a manifest error or denial of justice, or that the courts otherwise violated their obligation of independence and impartiality.

Y, de este modo, desestima su solicitud.

En consecuencia, en esta Decisión, el Comité afirma de forma directa y expresa la posibilidad de dar protección *ex* artículo 6 del PIDCP a quienes han de abandonar sus Estados por la imposibilidad de llevar en ellos una vida digna a consecuencia de los efectos del cambio climático.

El Comité se centra en examinar si la devolución del señor Teitiota a Kiribati vulneró su derecho a la vida en los términos del artículo 6 del PIDCP, que es su referente normativo

En esta Decisión, el Comité afirma de forma directa y expresa la posibilidad de dar protección *ex* artículo 6 del PIDCP a quienes han de abandonar sus Estados por la imposibilidad de llevar en ellos una vida digna a consecuencia de los efectos del cambio climático

No obstante, en contra de lo que apuntaban los titulares de los medios que se hicieron eco de la misma, en ningún caso el Comité reconduce la situación de las personas que han de huir de sus países por cuestiones climáticas a la de refugiadas. Tal conclusión es sin duda errónea, pues únicamente puede encontrarse alguna relación de la Decisión con el derecho de asilo en el sentido de que la denuncia originaria se refiere a la ley neozelandesa de 2009, que acoge conjuntamente los cauces de tutela de persona refugiada y de persona protegida en virtud de convenios y pactos para la protección de la vida y contra la tortura. Sin embargo, el Comité solo se pronuncia sobre esta última vía, coherentemente con su ámbito competencial directo, y las únicas referencias que realiza al asilo son para indicar su más restringido alcance aplicativo. En consecuencia, como se ha expuesto en las anteriores líneas, lo que hace es reconocer que la vía genérica de la protección del derecho a la vida del artículo 6 del PIDCP puede amparar las solicitudes de tutela de quienes padecen las consecuencias del cambio climático. Ni más ni menos.

Pero en ningún caso el Comité reconduce la situación de las personas que han de huir de sus países por cuestiones climáticas a la de refugiadas

9. Es cierto que la medida inmediata de protección dispensada por ambos cauces consiste igualmente en la prohibición de devolución/deportación de la persona que sufre el riesgo a su país de origen, pero desde luego la eventual aplicación de una u otra no resulta en absoluto indiferente. Ello es así porque al derecho de asilo se vincula un contenido definido, que comprende un catálogo de garantías concretas que refuerzan su eficacia, de las que carece la genérica protección del derecho a la vida que dispensa el artículo 6 del PIDCP. Es por ello por lo que reconocer a quienes han de abandonar sus países por efecto del cambio climático la condición de personas refugiadas climáticas, a través de una flexibilización de la definición del asilo, sería una solución más garantista.

Además, ello resultaría coherente con el principio de solidaridad que inspira este derecho, puesto que los países más afectados por el cambio climático, paradójicamente, con frecuencia basan su subsistencia en el sector primario, con una industria escasamente desarrollada y poco contaminante, por lo que al darles protección los Estados de acogida, más desarrollados y también más contaminantes, estarían de algún modo restableciendo un equilibrio solidario. Con todo, ello exigiría redefinir en términos más laxos el asilo, para sortear el óbice que ahora supone la exigencia estricta del requisito de la persecución y de los motivos concretos que la provocan. A tal fin, aunque podría realizarse una reforma a tal efecto para integrar a las personas «refugiadas climáticas», tampoco sería imprescindible, puesto que podría suplirse por vía interpretativa, como ya han hecho algunos –pocos– países, según quedó expuesto. En este sentido, como bien apunta el Tribunal de Inmigración y Protección y recoge la Decisión examinada, se trata de una «cuestión de aplicación».

10. Con todo, volviendo a la Decisión y a su contenido real, el hecho de que no responda a los llamativos titulares de los medios no puede restarle la importancia que, sin duda, ha de atribuírsele. En este sentido, supone el reconocimiento por parte del Comité de que las personas que han de abandonar sus países de origen a consecuencia de los efectos del cambio climático tienen derecho a no ser deportadas por la vía de la tutela del derecho a la vida del artículo 6 del PIDCP. Es cierto que este cauce es genérico y que, más allá de la prohibición de expulsión, carece de perfiles y garantías precisos. Con todo, es un primer paso que podría consolidarse, bien con una regulación complementaria y específica que contemplara las peculiaridades de este concreto supuesto, bien a través de posibles futuras decisiones que dicte el Comité en respuesta a nuevas reclamaciones formuladas en aplicación de su [Protocolo facultativo](#), en las que vaya perfilando las condiciones y garantías vinculadas a la protección ex artículo 6 del PIDCP de las personas que hayan de abandonar sus países a consecuencia del cambio climático.

En suma, en esta Decisión, el Comité realiza la nada desdeñable aportación de admitir la existencia de otra vía jurídica hábil para la protección de quienes padecen tales situaciones, que supone un importante avance dadas las persistentes resistencias a flexibilizar el asilo para reconocer a las «personas refugiadas climáticas» y la falta de otras alternativas. Es cierto que la generalidad del bien jurídico protegido y la inespecificidad de su base jurídica pueden plantear algunos problemas relacionados con la intensidad tuitiva. No obstante, que no sea una respuesta jurídica perfecta no le resta valor, pues marca un hito que podría evolucionar hacia una solución más precisa

y ajustada. Es por ello por lo que se considera que es una Decisión positiva e importante que, ante la gravedad creciente del problema del cambio climático y la falta de respuestas jurídicas específicas para proteger a quienes a consecuencia de este deben salir de sus países, con las debidas adaptaciones y concreciones acerca de su estatuto jurídico, podría llegar a consolidar el cauce de tutela *ad futurum* de la «protección por razones climáticas».

Es una Decisión positiva e importante que, ante la gravedad creciente del problema del cambio climático y la falta de respuestas jurídicas específicas para proteger a quienes a consecuencia de este deben salir de sus países, con las debidas adaptaciones y concreciones acerca de su estatuto jurídico, podría llegar a consolidar el cauce de tutela *ad futurum* de la «protección por razones climáticas»

Cómo citar: Miñarro Yanini, Margarita. (2020). Hacia una transición ecológica justa en el ámbito de las relaciones de trabajo y la inmigración. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 451, 5-17.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0