



DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS: ¿LOS CAMBIOS CLIMÁTICOS, CONSTITUYEN UN MOTIVO PARA BUSCAR REFUGIO?

VIVIANA A. SOSA
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO

El presente ensayo tiene por finalidad analizar la procedencia o improcedencia de los cambios climáticos como causas o motivos para el otorgamiento del status de refugiado.

Conforme al objetivo que me he propuesto, analizaré los elementos contenidos en las definiciones de “refugiado” existentes actualmente en los ámbitos universal y regional.

La determinación de la calidad y el posterior otorgamiento del status de refugiado, constituye una actividad compleja, que debe garantizar la plena realización del valor justicia. En el marco de la teoría tripartita de Werner Goldschmidt, puede analizarse la pertinencia o no, en las definiciones existentes, de la incorporación de motivos medio ambientales, como criterio válido, para conceder el status de refugiado.

1. DERECHO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. DERECHOS DE REFUGIADOS

El régimen jurídico en materia de refugiados observa una importante evolución que tiene su nacimiento con la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Desde entonces, se creó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los

Refugiados (ACNUR) que inició sus actividades en el año 1951. Es un órgano subsidiario de la Asamblea General, dependiente también del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. *Su estrategia abarca, además de la protección, también la prevención y la solución (duradera o permanente), contribuye a revelar que el respeto a los derechos humanos constituye el mejor medio de prevención de los problemas de refugiados*¹.

Su finalidad primordial es brindar protección a los 32 millones de personas que se encuentran en situaciones de desplazamientos forzados². En materia de determinación de la condición de refugiado, interviene cuando el Estado en el cual se solicita refugio no quiere hacerlo, o cuando se ve imposibilitado de llevar adelante esta misión. Cumple por tanto, la función de órgano decisor en algunos casos, mientras que en otros actúa como órgano observador o de apelación.

El incremento de personas desplazadas a nivel mundial, ha generado un fuerte punto de contacto entre el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El Derecho Internacional de los Refugiados tiene como finalidad brindar ayuda y protección a las personas que buscan refugio, de forma tal de asegurar la vigencia efectiva de un estándar mínimo de derechos. Mientras que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene como objetivo la tutela y respeto de todos los derechos inherentes a la persona humana.

Los puntos de contacto entre los derechos humanos y aquellos que corresponden a los refugiados son múltiples, esencialmente en lo que respecta al derecho humano a migrar, que conlleva la salida del país de origen y la posibilidad de ingresar a un país extranjero. No obstante esto, no puede establecerse un correlato entre ambos derechos, en virtud de la potestad de cada estado de regular el ingreso a su territorio por motivos de seguridad nacional. El efectivo

¹ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Memoria Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias. San José de Costa Rica. 5 al 7 de diciembre de 1994. Pág. 87.

² http://www.acnur.org/index.php?id_sec=23

respeto de los derechos humanos impide la existencia de los elementos propios de los refugiados, y exige una respuesta adecuada y justa: el retorno seguro al país de origen.

Pese a encontrar numerosos puntos de contacto entre el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se afirmó que “...*el derecho de los refugiados no puede concebirse fuera del marco de los derechos humanos, por cuanto es una rama especializada que concierne a los derechos fundamentales de refugiados y repatriados...*”³.

2. ¿QUÉ IMPLICA LA NOCIÓN “REFUGIADOS”?

Cuando hablamos de *refugiados*, en el ámbito universal, y conforme a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, nos referimos a todo individuo que -debido a fundados temores de ser perseguido, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas- se encuentre fuera de su país de origen, y debido a estos temores, no quiera o no pueda acogerse a la protección de su país.

Para *determinar* la condición de refugiado resulta interesante realizar un doble análisis:

a) En primer lugar, comprobar los hechos que alega la persona que solicita el status de refugiado. En estas situaciones, es necesario establecer los mecanismos pertinentes, a fin de brindar una adecuada protección internacional a todos los individuos que se encuentran en estas circunstancias.

En el momento de analizar la procedencia o no, de atribuir el status de refugiado, es relevante considerar que cada estado dispone de los mecanismos internos necesarios para establecer y precisar, a través de los órganos que considere competentes, si se encuentran cumplidos los requisitos que exige la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, así como también en el ámbito regional la Declaración de Cartagena sobre Refugiados⁴.

³ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Ob. Cit. Pág. 102.

⁴ Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptada por el "Coloquio Sobre la Pro-

Respecto de la determinación de la condición de refugiado, Jorge Vallés⁵, expresa que: “es un acto jurídico sumamente delicado, cargado de gran responsabilidad humanitaria por su incidencia en el destino del solicitante”. La aplicación concreta de este procedimiento debe contemplar todas las circunstancias que rodean al individuo que cruza la frontera de su país de origen y solicita el status de refugiado.

Seguramente, en muchas de estas circunstancias las personas padecen situaciones de violencia, tensión e incluso muchos temores.

Deriva de ello la necesidad de que los órganos a cargo de estos procedimientos, analicen cada caso en forma individual, y eficientemente brinden una adecuada protección jurídica. Desde la óptica de la teoría tripartita, la labor emprendida por los órganos del estado comporta un reparto autoritario⁶. Conforme con el mismo, el Estado como supremo repartidor, se adjudica la potencia de determinar los procedimientos, por medio de los cuales, concederá el status de refugiado, poniendo en evidencia la preponderancia del valor natural relativo poder, propio de esta clase de repartos. Sin embargo, podemos distinguir otros espacios en los cuales el valor poder se despliega. Desde un ángulo constitucional, se traduce en la división de poderes que impone el sistema republicano. Así, el Poder Legislativo Nacional dictó la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Ley 26.165), creando en el ámbito del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados. La misma tiene entre otras funciones, la protección de refugiados y solicitantes de asilo, que se encuentran en la jurisdicción de la República Argentina y la resolución acerca de otorgamientos de autorización para ingresar al país con motivo de reunificación familiar y reasentamiento.

tección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

⁵ VALLÉS R. Jorge. Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, en Irigoien, J. (comp). Derecho Internacional de los Refugiados. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile. 1993. Pág. 126.

⁶ GOLDSCHMIDT Werner; Introducción Filosófica al Derecho. La teoría tripartita del mundo jurídico y sus horizontes. Séptima Edición. Lexis Nexis. Buenos Aires. 2005. Pág. 58: “El reparto autoritario se caracteriza por el hecho de que el repartidor lleva a cabo el reparto sin preocuparse de la conformidad o disconformidad del los demás protagonistas”.

El valor cooperación también ejerce una marcada influencia en la determinación de la condición de refugiado. A través de esta norma se convoca a las autoridades nacionales, provinciales y municipales a aunar esfuerzos con el objeto de coordinar acciones efectivas tendientes a la protección de los derechos de los refugiados, su asistencia personal y familiar y la inserción en la vida económica y social del país de recepción. Sin duda los miembros de la comunidad internacional, sobre los que recae la protección de los refugiados, se fundan en la cooperación y ayuda mutua.

b) Luego de determinar la veracidad de los hechos, deriva consecuentemente si corresponde o no aplicar la definición de refugiados.

En materia de fuentes de Derecho Internacional Público, el art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, alude a las convenciones internacionales; la costumbre internacional; los principios generales de derecho; las decisiones judiciales; la doctrina y si las partes lo convinieren puede aplicarse la equidad "*ex aequo et bono*". La temática de refugiados ha sido plasmada en convenciones internacionales con diferentes ámbitos de aplicación, las cuales se encuentran regidas por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados⁷. En este marco, y con miras a brindar una adecuada protección a los individuos que soliciten el status de refugiado, los estados, celebran acuerdos determinando los elementos necesarios para considerar a una persona refugiada.

En el ámbito regional, y en el campo de las declaraciones, hallamos una definición más amplia que la prevista en los instrumentos jurídicos de carácter universal, plasmada en la Declaración de Cartagena. Este instrumento internacional identifica como refugiados a "*las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizadas, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*".

En este punto es donde debemos colocar en la balanza la seguridad jurídica

⁷ Convención de Viena Sobre Derecho de los Tratados; Art. 2: "Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

y la justicia. Podríamos afirmar que contar con una definición de refugiados nos brinda seguridad al momento de resolver las situaciones que se presentan en las fronteras de nuestro país. *¿Pero podemos expresar que estamos ante una definición precisa y carente de vaguedad?* Como expondré seguidamente la seguridad que nos confieren estas definiciones, sin duda pueden conllevar injusticia en numerosos casos, uno de ellos son los refugiados ambientales.

3. REFUGIADOS AMBIENTALES

Como hemos visto, la definición universal de refugiado determina como causas o motivos de refugio la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupos social u opiniones políticas.

La Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana, recepta esta definición, y extiende la aplicación de la definición de refugiados a toda persona que, a causa de una agresión exterior, ocupación, dominación extranjera o acontecimientos que perturben el orden público, se encuentra obligada a buscar refugio en otro país.

En el ámbito regional, a través de la Declaración de Cartagena, se evidencian en la definición de refugiado, elementos que pueden analizarse a la luz del Derecho Internacional Humanitario.

Podemos observar que ninguna de las definiciones analizadas contempla en forma expresa los casos de búsqueda de refugio motivados en cambios climáticos.

Los desastres naturales como lo son por ejemplo, las inundaciones, los huracanes, las sequías extremas entre otros, se presentan con tal magnitud que despojan a los individuos de todos los bienes necesarios para la subsistencia. Como consecuencia de ello, las víctimas se ven obligadas a realizar desplazamientos internos o abandonar su país de origen en busca de una mejor calidad de vida. Ejemplo de ello es la experiencia vivida por el pueblo de Panabaj en Guatemala en el año 2005, cuando sus habitantes se vieron sorprendidos por intensas lluvias provocadas por el huracán Stan, sumado al alud del volcán San Lucas que sumergió a toda su población en un intenso río de lodo. Como consecuencia de ello, sus habitantes se vieron forzados a abandonar sus hoga-

res, desplazándose en busca de refugio temporal⁸. Situaciones similares se han generado en distintas partes del mundo, como la Isla de Sumatra en Indonesia; las Islas Maldivas; Sri Lanka; en Centroamérica, México, y hasta en nuestro país, si se quiere, en la provincia de Santa Fe podemos hallar ejemplos de supuestos de refugiados ambientales. No obstante ninguno de ellos encuentra el motivo de su desplazamiento o búsqueda de refugio como causa o motivo contemplado actualmente en las definiciones para acceder al status de refugiado.

Así se ha expresado que: “El principal motivo de la falta de definición sobre la migración causada por la degradación o el cambio medioambiental está vinculado a la dificultad de aislar los factores medioambientales de otros factores causantes de la migración”⁹.

Sin duda la carencia de esta definición no nos permite vislumbrar si los cambios climáticos pueden ser considerados como motivos para solicitar el status de refugiado conforme con las definiciones existentes actualmente.

Podemos relacionar los motivos medioambientales con la noción de cambio climático proporcionada por Naciones Unidas. Así, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático lo define como una modificación en el clima que puede atribuirse en forma directa o indirecta a una actividad humana, en virtud de la cual se altera la composición de la atmósfera mundial sumándose a la variabilidad natural del clima¹⁰.

Los cambios climáticos o factores medioambientales pueden no encontrar incidencia humana en su origen, proviniendo de una fuente absolutamente natural, y generando como consecuencia la necesidad de huir de un determinado territorio.

Como se ha publicado recientemente “... *los problemas sobre la definición*

⁸ <http://www.clarin.com/diario/2005/10/12/elmundo/i-02701.htm>

⁹ DUN Olivia – GEMENNE Francois; Definir la migración por motivos medioambientales. Revista Migraciones Forzadas. Cambio Climático y Desplazamiento. Editada por el Centro de Estudios sobre Refugiados. Traducción Sociedad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante. Número 31. España. Noviembre 2008. Pág. 10.

¹⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Art. 1 inc.2: “Por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

de “migrante medioambiental” y la difícil predicción de su gravedad han obstaculizado en cierta medida la concienciación sobre el tema y el impulso para la acción práctica ... en este amplio y heterogéneo grupo de gente se incluyen aquellas personas forzadas a huir de una catástrofe natural (como las inundaciones) y los agricultores empobrecidos, que abandonan tierras degradadas y migran a los núcleos urbanos en busca de medios de subsistencia alternativos... ”¹¹.

Considerando la definición universal de refugiados puede observarse, el individuo que huye de su país por motivos medioambientales, se encuentra huyendo de su país de origen, por un temor fundado de persecución, entendiéndose por persecución toda amenaza a la vida de un individuo. Sin duda, los cambios climáticos constituyen una amenaza para la vida de las personas que habitan ese territorio. En razón de ello parece oportuno pensar en ***ampliar la definición de refugiados o incluir como nuevo motivo de refugio los cambios climáticos o medioambientales.***

En el ámbito regional, algunos juristas se han pronunciado en forma contraria a esta modificación, propugnando una especial interpretación de la definición vigente en este marco. La Declaración de Cartagena toma como punto de partida la necesidad del individuo de recibir protección internacional. Este instrumento internacional recepta un elemento relativo a los derechos humanos, que es posible vincularlo con los refugiados ambientales, desde el punto de vista de la afectación al derecho humano a un ambiente sano. Así lo expresa el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como “Protocolo de San Salvador”, cuando enuncia en su artículo 11 que el derecho a un ambiente sano implica la potestad de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, contando con los servicios públicos básicos. En él, los estados se comprometen a promover, proteger, preservar y mejorar este medio.

Seguidamente, la Declaración de Cartagena menciona la noción de viola-

¹¹ MORTON Andrew – BONCOUR Philippe – LACZKO Frank; Seguridad humana y desafíos políticos. Revista Migraciones Forzadas. Cambio Climático y Desplazamiento. Editada por el Centro de Estudios sobre Refugiados. Traducción Sociedad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante. Número 31. España. Noviembre 2008. Pág. 5.

ción masiva de derechos humanos, la cual implica la “...negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática...”¹².

En razón de ello, puede interpretarse que la omisión por parte de los estados de adoptar medidas eficaces para la protección plena del derecho humano a un medio ambiente sano, genera dificultades en el ejercicio del mismo, permitiendo que se configure una amenaza para la vida de los individuos. Ante estos supuestos, nos encontraríamos frente a casos de búsqueda de refugio por motivos medioambientales, susceptibles de ser acogidos por esta declaración.

En este ámbito resulta interesante mencionar al menos, la responsabilidad de los Estados frente a las obligaciones internacionales asumidas.

Conforme a lo analizado precedentemente los actos que dan fundamento a la búsqueda de refugio son consecuencia, en su mayoría, de una actividad propia del Estado. Esta conducta contraria a obligaciones asumidas en el plano internacional genera como consecuencia la responsabilidad de los Estados.

En materia de refugiados ambientales podemos identificar por un lado, el compromiso que asumen los Estados de velar por un ambiente sano, lo que conlleva al respeto del derecho humano que surge del mismo.

Los Estados deben bregar por un ambiente sano y brindar a sus habitantes condiciones dignas de vida, especialmente ante los desastres naturales que pudieran afectarlos. Ante el incumplimiento de la obligación asumida, o la violación masiva del derecho humano a un ambiente sano, nos hallaríamos nuevamente frente a un supuesto de responsabilidad internacional.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Dentro de las acepciones de justicia que concibe el trialismo, se halla la justicia como valoración. Miguel Angel Ciuro Caldani, expresa que “... en cuanto a la valoración, se aprecia que la justicia es una categoría “pantónoma”, referida a la totalidad de las adjudicaciones pasadas, presentes y futuras, que no

¹² Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de Naciones Unidas. “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”. Guatemala. 1989.

podemos satisfacer en plenitud porque no somos ni omniscientes ni omnipotentes, pero nos es posible abarcarla mediante fraccionamientos productores de seguridad jurídica...”.

Así, y tal como se ha analizado a través del presente trabajo, las definiciones sobre refugiados existentes actualmente en el ámbito universal y regional, contemplan solo una parte de lo que sucede en la realidad social. Esto implica un fraccionamiento de la justicia como valoración, de forma tal que accederán al status de refugiado aquellos individuos que cumplan en forma adecuada con los elementos volcados en esa definición, en aras de la seguridad jurídica.

Ahora bien, los desplazados por motivos medioambientales se incrementan diariamente. Las normas jurídicas presentan lagunas que se evidencian ante la necesidad de brindar una respuesta a los individuos que están atravesando por esta situación. Las soluciones han sido vertidas en este trabajo: la posibilidad de crear una nueva definición de refugiados que contemple a los refugiados ambientales; o bien efectuar una interpretación amplia de la Declaración de Cartagena y de la Carta Africana, permitiendo el acceso al status de refugiado cuando se verifique una violación masiva del derecho a un ambiente sano. Es importante mencionar, que el primer supuesto implicaría realizar un desfraccionamiento para contemplar estos nuevos casos de refugiados aún no contemplados. Como correlato, el desfraccionamiento trae consigo inseguridad jurídica, pero al mismo tiempo nos permite realizar el valor justicia.

Sin una definición precisa no pueden diseñarse las políticas o planes necesarios que puedan tratar el problema de los desplazados por causas medioambientales. Su carencia implicaría un fuerte esfuerzo por parte de la comunidad internacional para fortalecer la cooperación, a fin de posibilitar una adecuada protección.

BIBLIOGRAFÍA

- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Memoria Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias*. San José de Costa Rica. 5 al 7 de diciembre de 1994.

- Conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos de Naciones Unidas. Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”. Guatemala. 29 al 31 de mayo de 1989.

- Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951. Protocolo de 1967.

- Convención de 1969 para la Organización de la Unidad Africana.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

- Convención de Viena Sobre Derecho de los Tratados 1969.

- Declaración de Cartagena sobre Refugiados 1984.

- GOLDSCHMIDT, Werner. *Introducción Filosófica al Derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*. Séptima Edición. Lexis Nexis. Buenos Aires. 2005.

- PINTO, Mónica. *El derecho internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. 2004.

- Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Revista Migraciones Forzadas. Cambio Climático y Desplazamiento. Editada por el Centro de Estudios sobre Refugiados. Traducción Sociedad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante. Número 31. Noviembre 2008.

- Sitio web: <http://www.acnur.org.ar>

- VALLÉS R. Jorge. *Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, en Irigoin, J. (comp). Derecho Internacional de los Refugiados*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 1993.