

Universidad Pontificia Comillas
Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones
Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo



Refugiados de facto

Relectura jurídica en el contexto internacional actual.

De facto refugees

Legal review in the current international context.

Trabajo de Fin de Máster

Alumno: María Victoria Molina Aguilera

Tutor: Cristina J. Gortázar Rotaeché

Madrid

2015-2016

A los *refugiados de facto*
y a todos los que abren su corazón
ante esta realidad.

ÍNDICE

Resumen y Palabras Claves	1
Agradecimientos	2
Abreviaturas y acrónimos	3
I. FINALIDAD Y MOTIVOS	4
II. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	4
III. A. OBJETIVOS	6
III. B. HIPÓTESIS	6
IV. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	7
V. INVESTIGACIÓN	7
1. INTRODUCCIÓN	7
2. REFUGIADOS RECONOCIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL	9
2.1. Primera aproximación jurídica al concepto de asilo	9
2.2. Derecho Internacional de los Refugiados	10
2.2.a. Convención de Ginebra y Protocolo de Nueva York	10
2.2. b. Desplazados bajo el amparo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	14
3. REFUGIADOS DE FACTO: CRUZANDO FRONTERAS	15
3.1. Desplazamientos causados por conflictos armados, violencia generalizada o violaciones sistemáticas de los DDHH con independencia del agente persecutor	15
3.1.a. Contexto en el que se enmarcan	15
3.1.b. Revisión del concepto “refugiado de facto” debido a conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de DDHH a través de las respuestas regionales	16
3.2. Desplazamientos derivados de los efectos del cambio climático	19
3.2.a. Contexto actual de los desplazamientos medioambientales	19
3.2.b. Revisión del concepto “refugiado de facto” a consecuencia de la degradación ambiental	22
3.2.c. Respuestas regionales	25
3.3 Desplazamientos por políticas económicas erróneas	27
3.3.a. Contexto de los desplazamientos a causa de las políticas económicas erróneas	28
3.3.b. Revisión del concepto vinculado con la protección de los DDHH	29
3.3.c. Respuestas regionales	31
4. <i>REFUGIADOS DE FACTO</i> : DESPLAZADOS INTERNOS	32
4.1. Contexto de los desplazamientos internos	32

4.2 Revisión del concepto “persona desplazada interna” y de su régimen de protección.....	34
4.3. Respuestas regionales	35
5. EN TRÁNSITO	36
6. DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN INDÍGENA	37
7. CONCLUSIONES.....	38
BIBLIOGRAFÍA	40
ANEXOS	49

RESUMEN Y PALABRAS CLAVES

Resumen:

Las persecuciones de carácter político y social, los conflictos armados, así como los efectos provocados por el cambio climático, entre otras circunstancias, traen aparejadas situaciones de desplazamiento humano. Algunas de las personas forzadas al exilio, están protegidas por el Derecho Internacional de los Refugiados mientras que, otras, quedan sometidas a la discrecionalidad de sus Estados, pudiendo ser incluso devueltas a sus países de origen o de residencia habitual. Estas soportan situaciones de vulnerabilidad extrema al estar desamparadas, invisibilizadas, sin voz. Por tanto, es de imperiosa necesidad que los Estados pongan a la persona en el centro, amplíen su mirada y establezcan mecanismos jurídicos para salvaguardar a este colectivo.

Palabras Clave:

Refugiados de facto - migración forzosa - derecho internacional de los refugiados - derechos humanos - personas desplazadas internas

Abstract:

Every political or social persecution, every armed conflict, as well as the side effects of the climate change -among other elements- tend to have as a consequence some human displacement situations. Most of these people forced to exile are protected by the International Refugee Law. Others are just exposed to the discretion of their States, taking the risk of being deported to their habitual residence countries or their own home countries. These are extreme vulnerable situations as those people are helpless, invisible, voiceless... Therefore, those States have the urgent need of giving priority to their people, open their vision and set up legal mechanisms in order to protect this social group.

Key words:

De facto refugees - forced migration - international refugee law - human rights - internally displaced persons

AGRADECIMIENTOS

Agradecer en primer lugar a mi familia por su comprensión y el esfuerzo realizado para que pudiera continuar mis estudios en el campo de la cooperación y, por tanto, para profundizar en la presente cuestión.

Al Instituto Universitario de Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas, al equipo docente del Máster y, en especial, a mi tutora por su cercanía, su confianza y por haberme transmitido su sabiduría y su pasión por el Derecho Internacional de los Refugiados y, en particular, por la práctica de asilo europea. Así mismo, agradecer a la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla la oportunidad que me brindó de profundizar y de avivar mi interés por el Derecho Internacional Público y los desplazamientos de población indígena.

A Pueblos Unidos y a Marina Morales por su paciencia, su disposición y por la pasión que pone cada día en su trabajo con los que llamamos *refugiados de facto*. Gracias por haberme permitido trabajar mano a mano con esta realidad y dejarme interpelar por ella.

Mi más sincero agradecimiento a mis amigos y compañeros del Máster que me han brindado su ayuda y han sido mi soporte a lo largo de la elaboración de este trabajo. En particular, a Marta Leboeiro, María Cerezo, Mariana Montoya y Ana Figuerero.

A José Castillo SJ y Elías López SJ por haberme permitido compartir con ellos sus conocimientos y su pasión por los refugiados del mundo. Gracias por ampliar mi mirada hacia este colectivo y por ser mediación en mi vida.

Simplemente, ¡GRACIAS!

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDH: Convención Europea de Derechos Humanos
CG: Convención de Ginebra
DDHH: Derechos Humanos
DIH: Derecho Internacional Humanitario
DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IASC: Inter-Agency Standing Committee
IPCC: Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IDMC: Internal Displacement Monitoring Centre
OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM: Organización Internacional para las Migraciones
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONU: Organización de las Naciones Unidas
NRC: Norwegian Refugee Council
PDI: Personas Desplazadas Internas
PEE: Políticas Económicas Erróneas
PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PR: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos
UA: Unión Africana
UE: Unión Europea
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

I. FINALIDAD Y MOTIVOS

El presente estudio nace de mi interés, desde el ámbito del derecho, por servir y defender a los más vulnerables. Interés que ha ido forjándose a través de testimonios, lecturas y, sobre todo, mediante las prácticas del Máster en el Proyecto “Hospitalidad” del Sector Social de la Compañía de Jesús. En ellas, he podido acompañar a personas que llegan a nuestras fronteras en busca de esperanza para sí y su familia porque se han visto obligadas a huir de su hogar y se les deniega la protección internacional, quedándose desamparadas y con el miedo a ser devueltos a su país. Estas personas seguirán estando desprotegidas, invisibilizadas, si no se propone una reflexión profunda sobre sus derechos. Es por ello por lo que presento el término *refugiado de facto* como opción real y plausible para dicha reflexión y posterior praxis. Por ello, a continuación, se analizan los documentos pertinentes en aras de justificar, desde el punto de vista jurídico, la necesidad de reconocer y proteger a este colectivo.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

Dentro de este contexto de desplazamiento humano, encontramos los movimientos forzados. Los cuales, obedecen a numerosas circunstancias y condiciones y siguen aumentando año tras año de forma sistemática. Las principales causas lo provocan son: los conflictos armados intraestatales, los efectos del cambio climático y las situaciones de pobreza extrema. Se calcula que en el mundo hay más de 60 millones de personas que han huido de sus hogares debido a conflictos armados, situaciones de violencia generalizada o de violaciones sistemáticas de los derechos humanos (DDHH)¹. Esto supone, que 42.500 personas al día dejan todo lo que tienen a causa de la violencia. Siendo el conflicto sirio el que, a nivel mundial, ha generado un mayor número de refugiados (alrededor de 4.2 millones) y de desplazados internos (6.6 millones)². En lo relativo a los movimientos forzados de población debido a la degradación ambiental, se estima que alrededor de 65 millones de personas han huido por esta causa³. Mientras que, no existen

¹ Cifra que incluye alrededor de 19.5 millones de refugiados, 5.1 millones de refugiados palestinos registrados por la Agencia de la ONU para los refugiados de Palestina (UNRWA), 38.2 desplazados internos (aquellos que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida) y 1.8 millones de solicitantes de asilo. ACNUR, *Tendencias del primer semestre de 2015*, Ginebra: ACNUR, 2016, p. 2.

² *Ibid.*, p. 4 y IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, Ginebra: IDMC, 2016, p. 4. En 2011 cuando estalla la guerra, Siria cuenta con 20.6 millones de habitantes.

³ OCHA and IDMC, *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, Ginebra: OCHA y IDMC, 2009.

datos que representen a las personas que huyen de regímenes políticos fallidos, corruptos, del hambre, etc.

La situación que vivimos de desplazamientos en todo el mundo ha provocado que la *Convención de Ginebra* de 1951 (CG), piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados (DIR), se haya quedado estrecha e insuficiente para otorgar protección internacional a todo aquel que tiene un temor fundado de ser perseguido porque sus DDHH están siendo violentados de forma grave y reiterada. Es por ello por lo que, en algunas regiones, se han aprobado instrumentos jurídicos específicos; bien para extender la condición de refugiado, como son la *Convención de la Organización de la Unión Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África* de 1969 y la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984 o, para crear una protección complementaria a la recogida en la CG como es la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011⁴ en la que se recoge la llamada *Protección subsidiaria*.

Numerosas organizaciones e instituciones, así como expertos en la materia, se han sumado a esta tendencia de exigir protección jurídica para estas personas. Una de las instituciones que ha decidido ponerle nombre y rostro a este colectivo ha sido la Iglesia. La cual, en el documento “Refugiados: un reto a la solidaridad” elaborado en el Consejo Pontificio *Cor Unum*, y el Consejo Pontificio para el Cuidado Pastoral de Emigrantes y Personas Itinerantes enuncian el término *refugiado de facto*. Término que hace referencia no solo aquellas personas que son objeto de persecución por causa de su raza, religión, su pertenencia a un grupo social o por una opción política⁵ (las amparadas por la CG), sino también a las “víctimas de conflictos armados, de políticas económicas erróneas o de desastres naturales”⁶. Asimismo, en el dicho documento se entiende que, por razones

⁴ Directiva por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DO L 337/9 de 20/11/2011

⁵ Punto 3, CONSEJO PONTIFICIO *COR UNUM* Y CONSEJO PONTIFICIO PARA EL CUIDADO PASTORAL DE EMIGRANTES Y PERSONAS ITINERANTES, “*Refugiados: un reto a la solidaridad*”, 1992. Requisitos exigidos por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo Adicional a dicha convención de 1967 y el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950.

⁶ Punto 4, *ibíd.*

humanitarias, también deberán reconocerse como refugiados a las Personas Desplazadas Internas (PDI)⁷.

Por tanto, el concepto *refugiado de facto*, punto de partida de mi estudio, hace referencia a toda persona que queda “fuera de la protección del derecho internacional a pesar de vivir una situación de miedo fundado a ser perseguidos injustamente”⁸, ya sea por una incorrecta aplicación de la CG o porque dicha persona no cumpla con los requisitos previstos en los instrumentos jurídicos vigentes.

El trabajo utilizado como referente, por tratar de forma amplia el tema de las migraciones forzosas, es la obra de Dos Santos Soares⁹. Junto a numerosos documentos tanto jurídicos como del sector social de la Iglesia. Los cuales, se revisan a lo largo del presente trabajo.

III. A. OBJETIVOS

Ob. general: Justificar la importancia y la necesidad de crear una definición jurídica e internacional que ampare a los *refugiados de facto*.

Ob. específico 1: Analizar y comparar los instrumentos legales que conforman el DIR, las tendencias de extensión del término refugiado, así como la postura de Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) al respecto.

Ob. específico 2: Revisar la bibliografía y los estudios existente sobre la necesidad de proteger a las personas que se encuentran fuera del alcance de la CG.

Ob. específico 3: Determinar el número aproximado de personas que sufren de desprotección, así como los motivos de su huida.

III. B. HIPÓTESIS

Hp. 1: Es necesaria una nueva definición jurídica de refugiado que proteja y visibilice a las personas que se están viendo forzadas a desplazarse de sus hogares por causas distintas a las contempladas en la CG.

⁷ Entendiendo por PDI a aquellas que se han visto forzadas a huir de sus propios hogares, pero no han cruzado las fronteras nacionales.

⁸ LÓPEZ PÉREZ, E., “Refugiados de hecho”, *Semanario Católico de Información Alfa y Omega*, 955 (2015), p. 9.

⁹ DOS SANTOS SOARES, A., *Migrantes Forzados. Contextos y desafíos de “Responsabilidad de Proteger” en el siglo XXI*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2015. Dicha obra pone la mirada en la responsabilidad de proteger a las PDI y, en concreto, en el contexto africano.

Hp. 2: La respuesta ante la problemática de los *refugiados de facto* debe ser inmediata, integral y con un enfoque transversal de DDHH. Este fenómeno es cada vez mayor y responde a numerosos factores.

Hp.3: Los *refugiados de facto* sufren violaciones graves y sistemáticas de los DDHH, en origen, en tránsito y en destino, y, la comunidad internacional en general y los Estados en particular, se muestran pasivos ante este drama humano.

IV. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Análisis crítico encuadrado en el marco normativo actual a través de un análisis comparado de: el concepto *refugiado de facto*; la posición de ACNUR y las respuestas jurídicas regionales. En concreto, las propuestas por África, América Latina y Europa.

La información se recoge a través de la revisión de los principales instrumentos jurídicos vigentes en materia de refugio; la bibliografía y la documentación procedente de agencias y organizaciones internacionales que trabajan por y para este colectivo; la bibliografía y otra documentación pertinente de los expertos en la materia y los documentos sociales católicos, así como de fuentes secundarias para la obtención de datos.

V. INVESTIGACIÓN

El reconocimiento jurídico de los *refugiados de facto* supone la “oficialización del problema”, así como contribuye a mejorar la eficiencia y coordinación de la cooperación internacional para así poder adoptar medidas nacionales de previsión y prevención¹⁰.

1. INTRODUCCIÓN. HACIA UN CONCEPTO INTERNACIONAL DE REFUGIADO

“La cooperación a través del derecho, un derecho internacional del que dijera Kant tiene como primer fundamento: la hospitalidad”¹¹

La práctica de conceder asilo al que huye es una actitud o un hecho presente desde los comienzos de la humanidad. Sin embargo, no fue hasta la gran guerra cuando esta

¹⁰ BORRÀS PENTINAT, S., “Refugiados ambientales: un nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho*, Vol. 19, nº 2 (2006), p. 96 y SOLÀ PARDELL, O., *Desplazados medioambientales: una nueva realidad*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2012, p. 92.

¹¹ Juan Antonio Carrillo Salcedo. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla.

comenzó a ejercerse de forma más continuada, a masificarse y, por tanto, cuando comenzó a desarrollarse normativa en materia de refugio. Así, la primera definición jurídica que se acuerda es la relativa a la concesión de certificados de identidad a refugiados rusos y armenios de 12 de mayo de 1926. Definición basada en tres elementos: el origen nacional o étnico de la persona protegida, la desprotección por parte del Estado de origen y el hecho de que las personas refugiadas no hubiesen obtenido otra nacionalidad. En 1928 se adopta otro acuerdo para proteger a los refugiados asirios, asirio-caldeos, sirios, kurdos y turcos. Si bien estas dos primeras definiciones no hacían mención a las causas por las que se había producido el exilio forzado, poco a poco se introdujo la idea de que las personas abandonaban sus países al ser violentados sus derechos humanos. Reflejo de esto, es el *Convenio relativo al estatuto de los refugiados provenientes de Alemania* de 1938 en el que se incluye que no se otorgará el estatuto de refugiado a aquellas personas que salieran de Alemania por razones personales¹².

Tras la II Guerra Mundial, la definición de refugiado quedó vinculada expresamente con las ideologías características de los Estados vencidos. Así, la constitución de la Organización Internacional de Refugiados de 1946 señala que:

“(...) se designa con la palabra “refugiado” a la persona que ha dejado o está fuera de su país de nacionalidad o en el que antes residía habitualmente, y (...) pertenece a uno de los siguientes grupos:

- a) Víctimas de los regímenes nazi o fascista o de regímenes que tomaron parte a su lado en la segunda guerra mundial, o de regímenes de los quislings u otros similares que los ayudaron contra las Naciones Unidas, tanto si disfrutaban o no, con carácter internacional, de la condición de refugiados;
- b) Los republicanos españoles y otras víctimas del régimen falangista en España, disfrutaban o no, internacionalmente, de la condición de refugiados;
- c) Personas consideradas como refugiados antes de que estallara la segunda guerra mundial, a causa de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas”¹³.

Las definiciones que comienzan a surgir posteriormente se caracterizan por su amplitud, puesto que dejan a un lado los sucesos específicos, omitiendo las circunstancias

¹² MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., “El concepto de refugiado en un contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen 35, 2 (1983), pp. 338 y 229.

¹³ Apartado 1, Sección A, Parte 1 del Anexo de I la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados aprobada en Nueva York el 15 de diciembre de 1946.

concretas de tiempo y de lugar¹⁴. No obstante, como veremos a continuación, dichas definiciones cada vez se fundamentan más en las causas que han provocado la salida del país de origen. Causas tasadas, tasadas como son la raza, la religión o la dominación extranjera.

2. REFUGIADOS RECONOCIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL

*“Muchos son los que cierran sus fronteras y sus corazones, por miedo o resentimiento, a aquellos que son diferentes”*¹⁵

2.1. Primera aproximación jurídica al concepto de asilo

Asilo es una palabra cuya etimología proviene del griego. Compuesta por la partícula privativa “a” y el verbo *σύλληψη* (*sýllipsi*) que significa capturar, violentar, devastar. Por tanto, asilo, podría traducirse como “sin captura, sin violencia, sin devastación”¹⁶.

Otorgar asilo a una persona necesitada de protección ha sido una práctica tradicional presente a lo largo de toda nuestra historia. Práctica que en 1948 fue recogida por la Declaración Universal de los Derechos humanos (DUDH)¹⁷ en su artículo 14. En el cual, se afirma que: “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país”¹⁸. Este derecho de asilo no confiere automáticamente derechos y deberes concretos. Por ello, fue necesario establecer su contenido y un control

¹⁴ MARIÑO MENDÉNDEZ, F. M., art. cit., pp. 340 y 341.

¹⁵ Adolfo Nicolás SJ, Carta de aniversario al Servicio Jesuita a Refugiados.

¹⁶ ACNUR, *El asilo en la historia*, Ginebra: ACNUR. El asilo es indisociable a la concesión de protección a una persona que ve amenazada su vida o libertad. Mientras que el término jurídico “refugio” hace referencia a lo descrito por los instrumentos internacionales. Por ejemplo, todo Estado parte de la CG deberá otorgar protección a quienes sean refugiados según la CG y el Protocolo de Nueva York, pero su legislación interna podrá conceder otras formas de protección distintas a las de la CG. Estas se denominan “asilo”. GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., *Inmigración Irregular, derechos fundamentales y límites jurídicos a la soberanía del Estado (La denominada Crisis migratoria de 2015 en la Unión Europea y seis dudas razonables desde la legalidad vigente)*, Próxima publicación, p. 21.

¹⁷ Declaración aprobada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Ver **Anexo I: “Breve aproximación a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948”**.

¹⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) al redactarlo, omitió el derecho a “obtener asilo”, aunque sí incluye la obligación de no impedir solicitar asilo, fruto de la voluntad política del momento al evitar la obligación de dar protección a todo el que cruzara las fronteras nacionales. Por tanto, el titular de dicho derecho de asilo es la persona, sin que sea deber de ningún Estado otorgarlo. (DE LA CINTA ARENAS HIDALGO, N., “La desprotección del refugiado o de la Europa insolidaria”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (ed.); *La DESprotección internacional de los Derechos Humanos (a la luz del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)*, Huelva: Universidad de Huelva, 1998, p. 130). Es necesario destacar también la gran influencia del contexto en el comienzo del artículo ya que, al ser redactada tras el fin de la II Guerra Mundial, sólo se pensaba en que las personas pudieran huir por motivos de persecución política, obviando la posibilidad de desplazarse del país de origen por motivos de naturaleza distinta.

de garantía internacional en la Convención de Ginebra de 1951¹⁹ (CG). A su vez, esta Convención también limitó el derecho al asilo al identificar los motivos de persecución por los cuales una persona es susceptible de ser protegida internacionalmente (nacionalidad, sexo, religión, opinión política y grupos social determinado). Sin contemplar, por ejemplo, el hecho de huir de tu país por un conflicto armado.

Para poder comprender y tener una mirada amplia sobre la necesidad de protección de los *refugiados de facto*, resulta fundamental conocer y comprender qué es un refugiado según el Derecho internacional (DI) y regional; y según ACNUR. Por ello, a continuación, haré un breve análisis sobre dicha cuestión.

2.2. Derecho Internacional de los Refugiados

2.2.a. Convención de Ginebra y Protocolo de Nueva York

El proceso para desarrollar un cuerpo de DI para la protección de los refugiados comenzó a principios del Siglo XX bajo la Sociedad de Naciones, precursora de las Naciones Unidas, con el fin de poner remedio a la situación existente en Europa tras la II Guerra Mundial. Este proceso finalizó el 28 de julio de 1951 con la proclamación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951²⁰ (la llamada Convención de Ginebra). Convirtiéndose en la piedra angular e instrumento central del Derecho Internacional de los Refugiados (DIR)²¹. En ella, encontramos la primera definición jurídica y universal del concepto “refugiado”, plasmada en su artículo 1.A.2 y posteriormente modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de Nueva

¹⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., “Hacia un concepto jurídico amplio de refugiado”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (coord.), *Refugiados: Derecho y solidaridad*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994, p. 30.

²⁰ Convención adoptada el 28 de julio de 1951 en Ginebra, entró en vigor con carácter general el 22 de abril de 1954.

²¹ Esta idea se justifica por el hecho de que la Convención contempla los aspectos más importantes de la vida del refugiado: sus derechos fundamentales, las obligaciones para con el país de acogida, el principio de no devolución, las causas de cesación del estatuto, etc. Además, reconoce que el problema de las personas refugiadas es un problema a nivel mundial y que para su solución es necesaria la cooperación entre Estados y el reparto de responsabilidades entre los mismos. Junto a ella, el DIR lo conforman: el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967*, el *Estatuto de la Oficina del ACNUR de 1950*, la *Convención de la Organización de la Unión Africana por la que se regulan los aspectos específicos de los Refugiados en África de 1969*, la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984*, así como otros tratados y declaraciones internacionales y regionales como, por ejemplo, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el *Convenio para la Protección de los DDHH y de las Libertades Fundamentales de 1950*, la *Carta Africana sobre los DDHH y de los pueblos de 1981*, etc.

York de 1967²². Modificación que supuso la superación del carácter “eurocentrista” de la CG y, por tanto, la ampliación del término “refugiado”.

Desde ese momento, se entiende que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que:

“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 fuera del país donde tuviera su residencia donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”²³.

A causa de la extensa bibliografía existente sobre la definición de refugiado contenida en la CG, estableceré una síntesis sobre los puntos claves de dicha definición:

En primer lugar, se puede afirmar que los cuatro elementos sobre los que se asienta la definición de la CG son²⁴:

1. Encontrarse fuera del país de nacionalidad o del país de residencia habitual en el caso de los apátridas. En este sentido, es requisito salir de la soberanía del Estado en el que la persona se encuentra para que exista posibilidad de acceder a la protección internacional²⁵.

²² Protocolo aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entró en vigor con carácter general el 4 de octubre de 1967. En él que se deroga el límite temporal previsto en la CG- “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951...”- (Artículo 1.2 del Protocolo adicional de Nueva York de 1967) y se excluye la posibilidad de introducir, en base al artículo 1.B de dicha Convención, nuevas limitaciones del alcance de la definición del término “refugiado” al territorio europeo. **“Anexo II: Estados parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o del Protocolo de 1967 y Lista de los 148 Estados a 30 de junio de 2011”**.

²³ Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Una persona será, por tanto, calificada como refugiado si cumple con los requisitos de la CG siempre y cuando no se encuentre dentro de las previsiones de exclusión de la CG ni dentro del alcance de una cláusula de cesación.

²⁴ HATHAWAY, J.C., “The Evolution of the Refugee Status in International Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, nº 33 (1984), pp. 19 y 20. Citado por DE LA CINTA ARENAS HIDALGO, N., ob. cit., p. 138.

²⁵ Se hace necesario señalar que a una persona también se le puede conceder el estatuto de refugiado contemplado en la Convención cuando estando esta fuera del país de origen o de residencia habitual por cualquier motivo (personal, laboral, etc.), surjan motivos para reconocerle dicho estatuto. Es decir, el “fundado temor” surge *tras* la partida de su país de origen o de residencia habitual. Estas personas son las denominadas refugiados “*sur place*” y su solicitud puede basarse o en acontecimientos sobre los cuales el solicitante no tiene un control directo como, por ejemplo, un cambio de gobierno o, en hechos realizados tras su partida: participaciones en protestas contra el gobierno de su país, conversión a una religión no admitida en su país, etc. Estas solicitudes siempre se examinarán en las mismas condiciones que las de los solicitantes que huyen a causa de un temor fundado de persecución. ACNUR, *La Determinación del*

2. Temor fundado de ser perseguido²⁶ (existencia del carácter forzoso del exilio).
3. Persecución basada en uno o más de los siguientes motivos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social²⁷ y opinión política²⁸.
4. El país de origen o de residencia habitual no puede o no quiere protegerte.

En segundo lugar, añadir, dos aspectos fundamentales a la hora de comprender en su totalidad la definición del término “refugiado”: su limitación individual (otorgamiento caso por caso)²⁹ y su enfoque subjetivo (basado en un estado de ánimo)³⁰.

En este sentido, los Estados que participaron en la Conferencia en la que se promulgó la CG expresaron su deseo de que otras personas, distintas a las contempladas en el texto ginebrino, pudieran ser reconocidas en un futuro por los Estados como personas

Estatuto de Refugiado. ¿Cómo identificar quién es un refugiado?, Ginebra: ACNUR, 2005, pp. 42 y 63-64.

²⁶ Para el cumplimiento de este requisito, al solicitante se le exigen el cumplimiento de tres elementos: el primero de ellos, y el elemento subjetivo por excelencia de la definición, es el “temor”. Temor entendido como estado de ánimo. El segundo elemento es “fundado”. Es decir, que haya una “posibilidad razonable” de que la persona a su regreso tuviera que enfrentarse a una situación que amenazase su vida, libertad o integridad. Y, en tercer lugar, el temor fundado de la persona debe estar relacionado con la “persecución” (Concepto analizado en el apartado 3.2. sobre los desplazados por causas medioambientales)

²⁷ Se entiende por grupo social determinado un “grupo de personas que comparte una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable, o fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos”. ACNUR, *Directrices sobre protección internacional: pertenencia a un determinado grupo social en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de Refugiado*, nº 10, párrafo 11. Doc. ONU HCR/GIP/02/02, 7 de mayo de 2002. Citado por ACNUR, *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, Barcelona: Icaria, 2010, pp. 19 y 20.

²⁸ Para profundizar más en este elemento: ACNUR, *La Determinación...*, op. cit., pp. 50-54

²⁹ Cada persona debe probar su “temor de persecución” -pese al hecho de que las personas suelen pedir protección en masa- (DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., p. 63 y FERNÁNDEZ SANCHEZ, P. A., ob. cit., p. 28). No obstante, la CG y el Protocolo se mantienen en silencio en este sentido. Por lo que, es plausible, que la condición de refugiado puede determinarse tanto individualmente, como de forma colectiva. En este asunto, ACNUR sostiene que, en la medida de lo posible, la condición de refugiado debe determinarse individualmente, estudiando las circunstancias de cada persona. Mientras que, en contextos de llegadas masivas donde se hace impracticable la concesión individual, los Estados y ACNUR otorgan el estatuto de refugiado de forma colectiva basándose en la información objetiva del país de origen. Esto se conoce como concesión de manera *prima facie*. Concesión que no incluye a los combatientes activos, ya que las actividades militares no son compatibles con dicha concesión. Sin embargo, esto no ocurre con los excombatientes ya que, el hecho de haber participado en un conflicto armado no te excluye de obtener el estatuto de refugiado ni la protección internacional que esto conlleva. ACNUR, *La Determinación...*, op. cit., pp. 17-22.

³⁰ El elemento decisivo para el otorgamiento de la protección internacional es un estado de ánimo (temor de persecución) derivado de unas causas concretas y limitadas (raza, nacionalidad, religión, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social). Causas que en un sentido amplio se identifican con motivos principalmente políticos. Dicha limitación subjetiva implica que: sólo se le otorgará el estatuto de refugiado a aquellas personas que hayan sido objeto de persecución “específica, real o potencial” (SÁNCHEZ LEGIDO, A., “El estatuto de los refugiados, cincuenta años después”, en ORTEGA TEROL, J. M. y CATALINA AYURA, J. I. (coords.), *Globalización y derecho: reflexiones desde el Seminario de Estudios Internacionales “Luis de Molina”*, Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, p. 131) y no a las que cuya vida, libertad o integridad están en grave peligro sin ser objeto directo de una persecución.

refugiadas³¹. Es decir, los Estados participantes en la redacción de la CG preveían la posibilidad en un futuro de la ampliación jurídica del concepto de “refugiado”. Así mismo, ACNUR también entiende que la definición básica de refugiado debe tener un significado amplio y no restrictivo, guiado por el objetivo fundamental de ofrecer protección internacional a todo el que lo necesite³².

Se hace necesario señalar que ambos instrumentos (CG y Protocolo) son los pioneros en representar legalmente la antigua y universal tradición de conceder asilo a quien se halla en peligro y en dotar de contenido jurídico importantes valores humanos: Acoger, proteger y ser solidarios con el otro, el que huye, el que está asustado. Ahora bien, estos instrumentos resultan ineficaces e inadaptables a los importantes cambios que han ido sufriendo los desplazamientos humanos: el terrorismo, los conflictos internos, entre otros. A esto, se añade, la tendencia de muchos Estados a rechazar la acogida de refugiados y a una interpretación muy limitada de la CG, convirtiéndola en un mero papel firmado sin ningún tipo de vinculación jurídica o, en el mejor de los casos, limitada a figuras de protección temporales y menos garantistas que la CG³³.

Si se analiza la CG con la mirada puesta en el Estado de origen, podemos afirmar que esta omite cualquier referencia al momento de la salida debido a que, fue construida en base a unas obligaciones vinculantes únicamente para el Estado de acogida. Esta idea implica la incapacidad de la CG de no poder ofrecer una respuesta jurídica universal y lo más íntegra posible al problema de los movimientos forzosos, ya que no recuerda la obligación que tienen los Estados de origen de velar por la vida y la integridad de sus ciudadanos³⁴. No obstante, la CG ha alcanzado “un consenso y una capacidad de adaptación jurisprudencial que hace prudente no tocarlo” ya que existe el riesgo de instaurar una protección menos garantista que la presente³⁵.

³¹ Recomendación E del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó la Convención de 1951.

³² Doc. A/AC.96/830, de 7 de septiembre de 1994.

³³ DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., p. 95

³⁴ SÁNCHEZ LEGIDO, A., ob. cit., pp. 140 y 141

³⁵ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., Inmigración irregular..., ob. cit., p. 39.

2.2. b. Desplazados bajo el amparo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Al núcleo jurídico del DIR se añade el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950³⁶. El cual, afirma que son personas “refugiadas” a aquellas que cumplan con los requisitos reconocidos en la CG³⁷.

A pesar de la definición contemplada en el Estatuto, el Alto Comisionado se va adaptando tímidamente a los desafíos del S.XXI a través de la extensión de su mandato más allá de las personas que, en un principio, estaban bajo su protección, entre los que incluimos a los llamados *refugiados de facto*³⁸. Por tanto, los colectivos a los que actualmente ACNUR presta asistencia y protección son:

1. Refugiados legalmente reconocidos.
2. Refugiados en sentido amplio. Es decir, aquellos que, a consecuencia de amenazas graves e indiscriminadas a su vida, integridad física o libertad debido a la violencia generalizada o actuaciones que perturben gravemente el orden público, están fuera de su país de origen o de residencia habitual y no quieren o no pueden regresar a este³⁹.
3. Apátridas cuando se han visto forzados a huir de su lugar de residencia⁴⁰.
4. Los Desplazados Internos⁴¹.
5. Personas a las que se les conceden formas complementarias de protección, así como las que han obtenido protección temporal.

³⁶ Adoptado por la Asamblea General mediante Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950.

³⁷ No obstante, a la hora de definir el concepto en el Estatuto de ACNUR, se omite la quinta causa de persecución comprendida en la CG -pertenencia a grupo social determinado-, así como el límite temporal y geográfico antes descrito. Diferencias que, actualmente, no son relevantes

³⁸ SÁNCHEZ LEGIDO, A., ob. cit., pp. 146 y 147. Dicha extensión del ámbito de protección de ACNUR, encuentra su justificación en las resoluciones de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), así como en las prácticas de ACNUR y de los Estados (ACNUR, *La Determinación del Estatuto de Refugiado. ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, Ginebra: ACNUR, 2005, pp. 16 y 17), puesto que en el artículo 9 del Estatuto de ACNUR, se autoriza al Alto Comisionado a emprender “cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General (...), dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición”.

³⁹ ACNUR, *La Determinación...*, ob. cit., p. 17.

⁴⁰ ACNUR “se encarga de llevar adelante medidas para identificar, prevenir y reducir la apatridia, así como para promover la protección de las personas apátridas” (Nota introductoria, párrafo 5º de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas adoptada el 28 de septiembre de 1945, entró en vigor el 6 de junio de 1960) a través del fomento de las convenciones internacionales más importantes en la materia: la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apátrida.

⁴¹ La ejecución de las actividades de ACNUR en relación con este colectivo está supeditada al Consejo de Seguridad, a la Asamblea General o al Secretario General y, cuando supongan acciones en el terreno, será necesario también la autorización del Estado objeto de la intervención.

6. Repatriados que regresan a sus hogares tras un periodo de exilio.

En resumen, si partimos del contexto en que el concepto de refugiado fue tomando forma; no a raíz de consideraciones teóricas, sino para dar respuesta a un problema concreto que en ese momento tenía la comunidad internacional⁴², resulta lógico que esta noción, la de refugiado, vaya evolucionando, adecuándose a las necesidades de aquellos que a lo largo de la historia se están viendo obligados a huir. Así, en el ámbito latinoamericano y africano encontramos ampliaciones del concepto de “refugiado”, así como otras formas complementarias de protección en el contexto europeo. No obstante, como veremos a continuación, estos instrumentos, debido al contexto en el que fueron elaborados, no amparan a todos los *refugiados de facto*.

3. REFUGIADOS DE FACTO: CRUZANDO FRONTERAS

“Me convertí en refugiada, sin saber lo que quería decir. En unos días comprendí el significado: ahora se me consideraría una persona sin voz”⁴³

3.1. Desplazamientos causados por conflictos armados, violencia generalizada o violaciones sistemáticas de los DDHH con independencia del agente persecutor

3.1.a. Contexto en el que se enmarcan

El número de personas que han huido de sus hogares a causa de los conflictos, la violencia generalizada y las violaciones de DDHH ha aumentado de forma muy significativa y reiterada en los últimos cuatro años: 10,5 millones en 2012; 11.7 millones en 2013; 14.4 millones en 2014 y 15.1 a mediados de 2015. Así, en tres años y medio la población refugiada en el mundo aumentó casi un 45%. La causa principal de este drama humano es la prolongación del conflicto sirio⁴⁴. Junto con el comienzo de conflictos bélicos o el deterioro de los ya existentes en Afganistán, República Democrática del Congo, Burundi, Malí, Somalia, Sudán del Sur y Ucrania, entre otros. Por tanto, Siria es actualmente el primer país de origen de los refugiados. Seguido de Afganistán con 2.6 millones de personas. No obstante, miles de ellos ya han retornado a países como Pakistán

⁴² SCHNYDER, F.; “Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés”, *Recueil des Cours*, n° 114 (1965), p. 370. Citado por FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., ob. cit., p. 30.

⁴³ Claire Ndayisenga. Refugiada burundesa en Bélgica.

⁴⁴ Si se excluyen las personas sirias que han huido de sus hogares de las estadísticas, el aumento de *refugiados de facto* desde final de 2011 hasta mediados de 2015 habría sido de un poco más del 5%. Estos, a mediados de 2015, han alcanzado los 4.2 millones (cifra que ha aumentado con mucha rapidez, ya que a finales de 2010 eran menos de 20.000 personas) y se encuentran principalmente en los países vecinos 1.8 millones en Turquía, 1.2 millones en Líbano, 628.800 en Jordania, 251.300 en Irak y 131.900 en Egipto. ACNUR, *Tendencias...*, ob. cit., pp. 4 y 6

o Irán. El tercer conflicto que más *refugiados de facto* ha provocado ha sido el conflicto somalí. El cual, ha desplazado a 1.1 millones de personas que se encuentran principalmente en Etiopía, Kenia y Yemen. El conflicto de Sudán del Sur ha sido otro de los conflictos que ha desplazado a un número muy elevado de personas (744.100). Las cuales han sido acogidas en su mayoría por países de la región como Etiopía, Sudán y Uganda. Junto a estos, es necesario mencionar los conflictos de la República Democrática del Congo, Eritrea, República Centroafricana, Myanmar e Irak⁴⁵.

En relación a los Estados de acogida y según los datos de ACNUR, África subsahariana es la región que acoge actualmente a un mayor número de refugiados con 4.1 millones de personas, seguido de Asia y Pacífico (3.8 millones), Europa (3.5 millones), Oriente Medio y Norte de África (3 millones) y América (753.000)⁴⁶. En este sentido, y como veremos posteriormente, resulta lógico el hecho de que la región que más refugiados acoge, África, sea la que contiene la normativa jurídica sobre protección de personas desplazadas más innovadora y coherente del resto de regiones.

3.1.b. Revisión del concepto “refugiado de facto” debido a conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de DDHH a través de las respuestas regionales

A consecuencia del problema que supone la estrechez de la definición del término “refugiado” y de la situación de desprotección que esto conlleva en las personas que huyen a causa de nuevos fenómenos de violencia, han surgido en dos regiones distintas - África y América Latina- prácticas guiadas por el espíritu de la CG. Estas, además de formar parte del DIR, suponen una importante evolución en la definición de “refugiado” al ampliar dicho concepto y equiparar a las víctimas de violencia generalizada con los refugiados previstos en la CG.

En primer lugar, el Continente Africano, tres décadas después de la proclamación de la CG, reconoce en su *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* el “derecho a buscar y a obtener asilo”⁴⁷ -a diferencia de la DUDH en la que se enuncia el derecho a buscar y a disfrutar del asilo, pero no a su otorgamiento-. Derecho desarrollado por la actual Unión Africana (UA) en la *Convención por la que se regulan los aspectos*

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 4-7

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 5.

⁴⁷ Artículo 12.3 de la Carta Africana de DDHH y de los Pueblos (Carta de Banjul) adoptada en Nairobi el 1 de junio de 1981, entró en vigor el 21 de octubre de 1986. En dicho artículo se afirma que “todo individuo tendrá derecho a buscar y a obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de estos y los convenios internacionales”.

específicos de problemas de los refugiados en África de 1969 (de aquí en adelante Convención de 1969). Así, en el artículo 1.2 de dicha Convención, se extiende el contenido del término de “refugiado”⁴⁸ a toda persona que se haya visto forzada a desplazarse de su residencia habitual para buscar refugio en otro país distinto al de origen o al de su nacionalidad por una agresión exterior, ocupación, dominación extranjera o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del país de origen o de su nacionalidad⁴⁹. Ampliación fruto de la necesidad de dar una respuesta regional y jurídica al fenómeno de los movimientos masivos que se estaban produciendo en ese momento en todo el continente debido, principalmente, a conflictos de tipo colonial o como resultado de intervenciones de superpotencias (Estados, empresas multinacionales, etc.)⁵⁰.

De otro lado, América Latina es otra de las regiones que, debido a la estrechez de la CG, ha tenido esa inquietud de “encarar la extensión del concepto de refugiado”⁵¹. Inquietud que fue plasmada en la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* de 1984⁵². En ella, se llega a la conclusión de que:

⁴⁸ Definición desarrollada a causa de las guerras de liberación y descolonización que se vivieron en la región africana a finales de la década de los 50 y principios de los 60 como la guerra de liberación de Argelia (1954-1962) o la descolonización de Congo, Angola o Mozambique.

⁴⁹ Artículo 1.2 de la Convención de 1969. De este artículo, cabe destacar que, al igual que en la definición dada en el Consejo *Cor Unum*, prevalece la dimensión objetiva por encima de la subjetiva – dimensión característica de la CG al requerir “fundados temores de ser perseguido” para obtener el estatuto de refugiado-. De esta manera, el simple hecho de que una persona viva en una zona de conflicto armado es suficiente para ser calificada como “refugiada” sin necesidad de demostrar que tiene un miedo real de persecución. En este sentido, cabe afirmar que la Convención de 1969 representa de modo efectivo la realidad actual en torno al desplazamiento africano.

Esta Convención tiene efectos jurídicos obligatorios para los Estados parte. En ella, no sólo se les concede a las víctimas de violencia que crucen las fronteras nacionales el estatuto de refugiado, también incluyen: compromisos jurídicos como la prohibición de la inadmisión de la solicitud de asilo en frontera y de la expulsión o devolución al país de origen (artículo 2.3), la obligación de los Estados de aplicar la Convención sin ningún tipo de discriminación (artículo 4), el derecho de los refugiados a la repatriación voluntaria velando en todo momento, tanto el Estado de asilo como el de origen, por la vida e integridad del refugiado que va a ser repatriado (artículo 5), el derecho a obtener un documento de viaje que te permita trasladarte fuera del Estado que te ha concedido el asilo (artículo 6), entre otros.

⁵⁰ DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., p. 63.

⁵¹ Conclusión 3º de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, adoptada por el “Coloquio Sobre Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Este proceso político-jurídico fue completado en 1989 por la *Declaración y Plan de Acción concertada en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados centro-americanos* y por los *Principios y criterios para la protección y asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados centroamericanos en América Latina*.

⁵² América Latina, al igual que África, reconoce el derecho fundamental a buscar y recibir asilo en el artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

“La definición o concepto de refugiado recomendada para la región es aquella que (...) considera también como refugiado a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los DDHH u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”⁵³.

Al igual que en el contexto africano, esta extensión nace de una necesidad de asistencia y protección de un gran número de personas que se vieron violentadas a abandonar sus hogares debido a las guerras, conflictos civiles y a las situaciones de violencia vividas a finales de los 70 y a lo largo de los 80 en toda la región latinoamericana⁵⁴. Así mismo, es una definición que “contempla tanto la situación objetiva en el país de origen como la situación particular del individuo”⁵⁵ y exige para ser calificado como “refugiado” el cumplimiento de dos condiciones: a) que la persona vea amenazada su vida, seguridad o libertad y b) que esa amenaza sea por alguna de las causas descritas en la conclusión⁵⁶.

Dentro del marco jurídico de la UE, se ubica la Directiva 2011/95/CE de 13 de diciembre de 2011 (la llamada “Directiva de Calificación”)⁵⁷. En ella, encontramos el más claro intento de la UE por ampliar la protección de los *refugiados de facto*: la figura de la *protección subsidiaria*. Protección que se caracteriza por ser complementaria y adicional a la protección de refugiados reconocida en la CG⁵⁸, puesto que se aplica a aquellos solicitantes de asilo que no cumplen con los requisitos previstos en la CG y que no pueden o no quieren regresar a su hogar porque temen ser objeto de tortura o tratos inhumanos o degradantes, de pena de muerte, así como de amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física en un escenario de conflicto armado⁵⁹.

No hay duda de lo positiva que es esta figura para las personas que, debido a las causas enumeradas anteriormente, llegan a los países de la UE en busca de protección. No

⁵³ Tercera conclusión de la Declaración de Cartagena de 1984.

⁵⁴ Especialmente en países de Centroamérica como Guatemala, El Salvador, Honduras o Nicaragua.

⁵⁵ DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., p. 69.

⁵⁶ **Anexo IV apartado 1: “Similitudes y diferencias entre las definiciones de «refugiado» recogida en la Convención de la UA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984”**

⁵⁷ **Anexo IV apartado 2: “Respuestas de la Unión Europea”**

⁵⁸ Esta protección tuvo su origen en la saturación que provocó en Europa la llegada de los millones de desplazados por la guerra en la antigua Yugoslavia. Se afirma que es complementaria porque a la hora de determinar si una persona es refugiada o no, en un primer momento se analiza si el solicitante cumple con los requisitos previstos en la Convención para la concesión del estatuto de refugiado y si no, entonces se estudia la posibilidad de otorgarle la protección subsidiaria.

⁵⁹ Capítulo V y VI de la Directiva 2011/95/UE.

obstante, esta nueva figura ideada por la UE no supone una extensión del término “refugiado” como la realizada en África o América Latina, sino que es una protección subsidiaria, más provisional y menos garantista⁶⁰. Es decir, una persona que haya huido de su país por una situación de violencia indiscriminada recibirá un trato más favorable por haber huido debido a su religión, que por haber sido víctima de tratos inhumanos o degradantes durante un conflicto bélico.

Por tanto, al crear una protección subsidiaria para los *refugiados de facto*, distinta a la contemplada en la CG y con menores garantías socio-económicas, así como al aumentar cada vez más las prohibiciones y los trámites administrativos, la UE limita la práctica tradicional de asilar al no nacional⁶¹, desprotegiendo y dando una solución cortoplacista a la situación en la que se encuentran estas personas que vienen a nuestros países en busca de protección.

Estas prácticas resultan contradictorias con la abundancia de recursos materiales, humanos y financieros disponibles con los que cuentan los países miembros de la UE. Además, estos países debido a su riqueza, son los que poseen una “mayor responsabilidad política y financiera”⁶² en la prevención y resolución de la problemática del desplazamiento forzoso. Sin embargo, pese a todo esto, en la UE sigue predominando una actitud de insolidaridad y de “ceguera”. Dejando a un lado los valores y principios que siempre nos han inspirado, aumentando las medidas de control fronterizo y pactando acuerdos con los países colindantes a nuestras fronteras con el fin de evitar la llegada masiva de estas personas⁶³.

3.2. Desplazamientos derivados de los efectos del cambio climático

3.2.a. Contexto actual de los desplazamientos medioambientales

El cambio climático no solo está provocando un aumento de la temperatura, cambios en los ciclones de lluvia, sequías, aumento del nivel del mar o desastres naturales (inundaciones, derrumbamientos, etc.), sino también está ya debilitando los medios de subsistencia de las familias y su seguridad, así como aumentando las diferencias de

⁶⁰ **Anexo IV apartado 3: “La protección subsidiaria”**

⁶¹ DE LA CINTA ARENAS HIDALGO, N., ob. cit., p. 129.

⁶² *Ibíd.*

⁶³ Para profundizar en el análisis de los desplazamientos causados por conflictos bélicos, situaciones de violencia y de violaciones sistemáticas de derechos humanos consultar: **Anexo IV apartado 4 “Otras respuestas regionales a la extensión del término “refugiado”** (Declaración de San José, Asia y mundo árabe) y **Anexo IV apartado 5 “Posición de ACNUR”**.

ingresos entre las personas y, por tanto, la brecha de la desigualdad⁶⁴. Debido a este aumento de la temperatura, las tierras son cada vez menos productivas y el éxodo rural hacia los núcleos urbanos se está acelerando (incluso existen casos de personas que se acercan todos los días a los campos de refugiados a por agua como es el caso de las etíopes Hawa Seid o Habodo Gèle⁶⁵). Además, se comienza a producir un significativo aumento en los precios de los alimentos, de la energía, la presencia de enfermedades transmitidas a causa de este fenómeno (como la malaria o el dengue⁶⁶), las tensiones sociales y los conflictos políticos y/o armados⁶⁷, junto a otros acontecimientos impredecibles.

Si bien es cierto que las cifras del número de personas que huyen por dicha causa dependen de las definiciones y las fuentes consultadas y que, actualmente, no hay una definición consensuada de que se entiende por “refugiado medioambiental”, un estudio realizado en 2008 por la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) sostiene que, hasta ese año, 36 millones de personas han sido desplazadas por desastres naturales y más de 27 millones por 12 fuertes sequías. Así mismo, afirma que en 2008 fueron desplazados los habitantes de dos islas de Papua Nueva Guinea (2.400 personas), a consecuencia del aumento del nivel del mar⁶⁸. Entre todos los estudios realizados sobre este fenómeno migratorio, podemos estimar que, aproximadamente hacia el año 2050 habrá entre 50 y 200 millones de personas desplazadas por los efectos del cambio

⁶⁴ GUTERRES, A., *Cambio Climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva de ACNUR*, Ginebra: ACNUR, 2009, p. 3. En este sentido, la productividad de los cultivos en numerosos países de la región africana podría reducirse hasta el 50% disminuyendo así, la producción agrícola y el acceso a alimentos. Esto aumentaría los casos de malnutrición. SÒLA PARDELL, O., ob. cit. p. 24.

⁶⁵ Para conocer su historia visitar: <http://www.oxfamintermon.org/es/programas-de-desarrollo/proyectos/sequia-provocada-por-nino-afecta-mas-de-10-millones-de-etiofes> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2016]

⁶⁶ La Organización Mundial de la Salud y expertos sanitarios prevén un aumento de las enfermedades que se transmiten a través del agua, de las enfermedades diarreicas. Pudiendo provocar un incremento de la mortalidad infantil, empeoramiento de la salud de la madre y de la nutricional necesaria para combatir el clima. Este tipo de sucesos no sólo afectarán a los países más pobres del mundo. Según la UE, si la temperatura de la tierra aumentara en 2 grados, alrededor de 210 millones de personas estarían en riesgo de sufrir de malaria y habría un aumento de entre el 30% y el 50% de los casos de dengue. SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 23.

⁶⁷ GUTERRES, A., ob. cit., p. 3. Estas consecuencias del cambio climático no son meras suposiciones, ya que a lo largo de los años muchas de ellas se han venido produciendo en diferentes contextos. Prueba de ello son los conflictos armados causados por la dominación de los recursos como fue la Guerra del Golfo de 1991. La cual, se produjo por el control de recursos de hidrocarburos. BORRÀS PENTINANT, S., art. cit., p. 94.

Además, la destrucción ambiental se ha usado como arma de guerra. Ejemplo de ello fue el conflicto de Yugoslavia en el que se destruyeron complejos químicos y petroquímicos de Serbia. Contaminando así, el río Danubio y causando problemas en los países de Bulgaria y Rumania.

⁶⁸ OCHA and IDMC, *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, Geneva: OCHA y IDMC, 2009.

climático⁶⁹. Lo que significaría que el 3% de la población mundial se desplazaría por causas medioambientales⁷⁰ en menos de 40 años⁷¹.

Desde el punto de vista geográfico⁷², el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU (IPCC) afirmó que el cambio climático ya estaba provocando sus efectos entre los países más empobrecidos, aquellos con menor capacidad de adaptación y de responsabilidad con respecto al cambio climático. Estos seguirán siendo los más vulnerables ya que su economía sufre de altos niveles de dependencia, la mayor parte del PIB proviene de sectores sensibles al cambio climático como son la agricultura y la pesca, el nivel educativo es bajo y sus capacidades institucionales, económicas, técnicas y financieras son limitadas⁷³. Así mismo, el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD) afirma que existe una gran correlación entre el nivel de desarrollo y la tasa de mortalidad por desastres naturales⁷⁴ puesto que, el impacto del cambio climático depende, en gran medida, de las condiciones socio-ambientales y del desarrollo tecnológico disponible⁷⁵. Por tanto, pobreza, cambio climático y las migraciones están íntimamente relacionados. A pesar de dicha afirmación, es necesario añadir que los desastres naturales no entienden de fronteras. Lo que provoca que cada vez haya más desplazados medioambientales en los países enriquecidos. Por ejemplo, el

⁶⁹ Dicha estimación proviene de los siguientes estudios: Ecologistas en acción afirmó que en 2020 unos 135 millones de personas estarán en peligro de abandonar sus hogares por la degradación ambiental (En línea: <http://www.ecologistasenaccion.es/article8976.html>). El Norwegian Refugee Council (NRC) ha indicado que en 2009 más de 20 millones de personas se han desplazado a causa de desastres naturales o por razones medioambientales (NRC, ob. cit., p. 6). Mientras que, el IPCC estimó que en 2050 alrededor de 150 millones de personas habrán sido desplazadas por causas medioambientales (Ibíd., p.5). Cifra con la que coincide la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La cual, afirmó que unos 150 millones de personas serán en el futuro *refugiados medioambientales* (SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 42). Una de las cifras más altas ha sido la propuesta por el “Informe Stern: La economía del cambio climático”. Cifra que asciende a 200 millones de personas desplazadas en 2050 (STERN, N. H., *Stern Review: The economics of climate change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.6.) Junto con el Informe *Cambio Ambiental y Escenarios de Migración Forzosa* que también afirma que en 2050 se podría llegar a los 200 millones de desplazados medioambientales. CASTILLO, J. M., *Migraciones ambientales: Huyendo de la crisis ecológica en el Siglo XXI*, Barcelona: Editorial Virus, 2011, p. 81.

⁷⁰ Según el IPCC, estas causas serán: aumento del nivel del mar, contaminación ambiental, desertificación, desglaciación, escasez de agua, inundaciones, incremento en la cantidad de huracanes y monzones y la abundancia de lluvias. ALTAMIRANO RUA, T., *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, p. 16.

⁷¹ BROWN, O., “Migration and Climate Change”, *IOM Migration Research Series*, nº 31 (2008).

⁷² **Anexo V apartado 1: “Efectos del cambio climático en las distintas regiones del mundo”**

⁷³ IPCC, *Summary for Policemakers Documents: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Climate Change: The Physical Science Basis, Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Citado por SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., pp. 22 y 26.

⁷⁴ UNDP (PNUD en español), *Reducing disaster risk a challenge for development (Global Report)*, New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2004.

⁷⁵ CASTILLO, J. M., ob. cit., p. 30.

Huracán Katrina en Estados Unidos (EE.UU.) provocó el desplazamiento de un millón y medio de personas. De las cuales, alrededor de 300.000 no volverán a sus hogares⁷⁶.

3.2.b. Revisión del concepto “refugiado de facto” a consecuencia de la degradación ambiental

A pesar de la multitud de términos que se han utilizado para hacer referencia al fenómeno de los desplazamientos debido al cambio climático, el concepto de *refugiado medioambiental* es el que ha sonado y sigue sonando con más fuerza en el ámbito de las relaciones internacionales. Este tomó protagonismo de la mano de El-Hinnawi en un informe del Programa de la ONU para el Medioambiente (PNUMA) en 1958 y establece que los *refugiados medioambientales* son aquellas:

“Personas que han sido forzadas a abandonar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, a causa de una grave ruptura medioambiental (natural y/o de origen humano) que pone en peligro su existencia y/o afecta seriamente a la calidad de sus condiciones de vida. Por ruptura medioambiental, se entiende todo cambio físico, químico y/o biológico en el ecosistema (o en los recursos básicos) que lo convierte, de forma temporal o permanente, impracticable para la vida humana”⁷⁷.

Es necesario advertir que el término de “refugiado medioambiental” legalmente no existe. No obstante, en la práctica, este término parece más acertado que el de “migrante medioambiental” puesto que el primero entraña una responsabilidad global de proteger de forma urgente a este colectivo⁷⁸.

A continuación, analizaré los puntos en común entre los refugiados de la CG y los *refugiados de facto* desplazados por causas medioambientales. Para ello, se revisarán los cuatro elementos que exige la CG para la determinación del estatuto de refugiado:

A. Fundados temores de ser perseguido.

El hecho de entender el “cambio climático” como modo de “persecución” ha generado un intenso debate entre numerosos autores. No obstante, ni la CG ni su Protocolo han

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 75.

⁷⁷ EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, Nairobi: United Nations Environment Programme, 1985, p. 4. Esta definición ha sido analizada por ESPÓSITO, C., y TORRES CAMPRUBÍ, A., “Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los «nuevos refugiados»”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, nº 1 (2012), p. 14 y 15.

⁷⁸ STAVROPOULOU, M., “Drowned in definitions?”, *Forced Migration Review*, nº 31 (2008), p. 12.

definido lo que se entiende por “persecución”. Por tanto, muchos han sido los que han intentado matizar este concepto. Así, Ponte Iglesias⁷⁹ afirma que del artículo 33 de la CG puede inferirse que el término persecución hace referencia a toda “amenaza contra la vida o la libertad de las personas”. A lo que añade ACNUR: también constituye persecución otras violaciones graves a los DDHH, así como “daños serios o de dificultades intolerables”⁸⁰. De igual modo, el Consejo Europeo promulgó que para que exista persecución es necesario que los hechos ocurridos o que se prevean que puedan ocurrir: sean lo suficientemente graves, ya sea porque supongan un atentado grave a los DDHH o porque impida a la persona sujeto de esos hechos que pueda desarrollar su vida con normalidad⁸¹. Además, ACNUR ha afirmado que se llega al umbral de persecución “si se restringe de forma grave el goce del solicitante a los DDHH fundamentales, por ejemplo, el acceso a los medios básicos de supervivencia”⁸². Por ello, podría entenderse que, cuando un Estado no hace lo necesario para prevenir un desastre natural inmediato, y más o menos evidente, está persiguiendo a sus habitantes⁸³ puesto que, se les priva de los recursos naturales básicos para su subsistencia afectando así a su desarrollo⁸⁴.

B. Persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.

En lo relativo a las causas de persecución fijadas por la CG, parece claro que la causa medioambiental no se encuentra entre ellas. No obstante, en muchos supuestos, otras causas se encuentran interrelacionadas con la causa medioambiental ya que, aunque la raíz del desplazamiento sea la degradación ambiental, hay factores externos que empujan a las personas a desplazarse como el aumento de sueldos para una mejor calidad de vida⁸⁵.

⁷⁹ PONTE IGLESIAS, M. T., *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el Derecho internacional actual*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicions, 2000, p. 72.

⁸⁰ ACNUR, *La Determinación...*, ob. cit., pp.42-46.

⁸¹ Posición común 96/196/JAI de 4 marzo de 1996, definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión relativa a la aplicación armonizada de la definición del término “refugiado” conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados, de 4 de marzo de 1996.

⁸² ACNUR, *La Determinación...*, ob. cit., p.48.

⁸³ CASTILLO, J. M., ob., cit., p. 95.

⁸⁴ Desde el punto de vista del agente persecutor, resulta complejo identificarlo en un contexto de migración forzosa por cambio climático, puesto que las personas que provienen de los Estados empobrecidos -Estados cuyo impacto en dicho cambio climático ha sido mínimo- y, en un número no muy significativo todavía, se dirigen a los países occidentales, aquellos países que más han contribuido a la degradación ambiental y que, por tanto, junto a la comunidad internacional, podrían identificarse como agentes persecutores en estos tipos de exilios. Mc ADAM, J., “El desplazamiento provocado por el cambio climático y el derecho internacional”, en: Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, 8 de diciembre de 2010, Palacio de las Naciones, Ginebra.

⁸⁵ CASTILLO, J. M., ob. cit., p. 18.

Esto constituye una dificultad significativa ya que, en dichas situaciones, es difícil identificar con claridad la causa medioambiental, complejizando aún más el debate sobre la extensión del estatuto de refugiado a los *refugiados medioambientales*⁸⁶.

En este sentido, Borràs Pentinant propone que:

“La definición de refugiado medioambiental no venga determinada por las causas, sino por la gravedad de la situación que ha ocasionado el desplazamiento, la imposibilidad del Estado de origen de proporcionar suficiente asistencia, etc. Estos factores determinan una realidad objetiva y ajena al establecimiento de causas subjetivas que proceden a una clasificación de los refugiados que puede derivar (...) a una situación de desprotección jurídica y discriminatoria en relación con otros desplazados por motivos distintos a los ambientales”⁸⁷.

Por tanto, se recomienda que la definición parta de factores objetivos: de la gravedad de la situación que se vive y de la falta de protección del Estado de origen.

C. Se encuentren fuera del país de origen o de residencia habitual.

En este sentido, se prevé que la mayor parte de las personas que se desplacen a causa del cambio climático permanecerán dentro de sus fronteras nacionales, estando estos excluidos del ámbito de la CG. No obstante, esto no es justificación para no plantearse la necesidad de protección de aquellos que sí decidan cruzar las fronteras.

D. Desprotección del país de origen o de residencia habitual.

Como se ha visto anteriormente, la mayoría de los *refugiados medioambientales* provienen de países empobrecidos cuyos Estados no tienen suficiente capacidad técnica y/o financiera para prevenir, adaptarse o paliar los efectos del cambio climático. Este hecho es uno de los elementos objetivos que no se deben obviar a la hora de definir quién

⁸⁶ Según SUHRKE, es necesario hacer una distinción entre los refugiados ambientales que se desplazan por una combinación de factores (entre ellos el ambiental) y los refugiados ambientales que se desplazan a consecuencia de una situación de degradación ambiental extrema e irreversible. Estos, son los más vulnerables. SUHRKE, A., “Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict”, en: Workshop on Environmental Change, Population Displacement, and Acute Conflict, Washington DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993, pp. 9 y ss.

⁸⁷ BORRÀS PENTINANT, S., art. cit., p. 89.

es un *refugiado de facto* necesitado de protección, ya que su Estado no es capaz, o no quiere protegerles⁸⁸.

Por tanto, resulta fundamental consensuar una definición jurídica clara y práctica, así como un régimen jurídico de protección. No solo para salvaguardar los derechos de este colectivo⁸⁹, sino también para poner fin a la situación de desamparo y de invisibilidad jurídica en la que se encuentran los refugiados por motivos medioambientales. Hecho que supone una clara discriminación hacia este colectivo⁹⁰.

3.2.c. Respuestas regionales

Continuando con el análisis, en la región africana y latinoamericana, y como se mencionó anteriormente, tanto la Declaración de Cartagena como la Convención 1969 extienden el reconocimiento de “refugiado” a aquellas personas víctimas de acontecimientos que perturbasen el orden público. Es por esto que, cabe señalar la aportación de Cournil. El cual, hace referencia al concepto de “orden público ecológico” y afirma que la amplia definición contenida en ambos instrumentos deja espacio para el reconocimiento de los *refugiados medioambientales*⁹¹. Puesto que, en situaciones de desastres naturales, reina el caos, privándose a las personas de los derechos y las garantías que tienen en situaciones normales.

Así mismo, en la Declaración de Cartagena se hace también alusión a “la violación masiva de DDHH”⁹² y, como se ha señalado anteriormente, la no protección de los gobiernos ante los efectos del cambio climático puede conllevar a violaciones sistemáticas de dichos derechos⁹³.

⁸⁸ Un ejemplo claro de desprotección estatal lo encontramos en Haití puesto que, la raíz de la huida de los desplazados fue un desastre natural (un terremoto), y su gobierno no fue capaz de actuar en interés de la población local.

⁸⁹ ROSABAL LABRADA, C. M., *La protección internacional de personas desplazadas por presiones ambientales. Necesaria determinación de estándares básicos internacionales*, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Working paper 62, 2010, p. 6.

⁹⁰ Para profundizar en los desplazamientos causados por el cambio climático desde el punto de vista de los derechos humanos consultar **Anexo V apartado 2: “Los derechos humanos como mecanismo de protección actual de los refugiados medioambientales”**.

⁹¹ Cournil, C., “Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?”, *Revue du Droit Public*, nº 4 (2006), *supra nota* 21, p. 1044.

⁹² Se entiende que existe violación masiva de los DDHH, cuando los hechos afectan a los derechos y libertades fundamentales contenidos en la DUDH y en otros instrumentos internacionales. En concreto, cuando se niega el disfrute, de manera reiterada y grave, de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos.

⁹³ Además, en la conclusión nº 20 de la *Declaración de San José* de 1994 se hace un llamamiento a los Estados latinoamericanos para que acudan a los foros a tratar asuntos de protección del medio ambiente en relación con los refugiados y con la población desplazada o migrante.

En lo que respecta a la UE⁹⁴ y teniendo esta capacidad para incluir la protección de más colectivos, la ya analizada “Directiva de Calificación” omite cualquier referencia a las personas que huyen por causa de desastres naturales. No obstante, como se señaló anteriormente, la UE dispone de una herramienta para proteger a los desplazados que lleguen a nuestras fronteras de forma masiva y no puedan volver a su país de origen, la llamada *Protección temporal*⁹⁵. Esta podría activarse ante la llegada de estos *refugiados de facto*⁹⁶, pero no se hace.

Por tanto, en la normativa comunitaria sí se contempla la posibilidad de activar mecanismos de protección para los *refugiados de facto*. Así lo afirman Kolmannskog y Myrstad, basándose en el hecho de que una disrupción medioambiental afecta a las estructuras institucionales de los Estados, produciendo, generalmente, violaciones de los DDHH. Además, añaden que sí el otorgamiento de la protección temporal se concede no por la catástrofe natural en sí, sino por la incapacidad del Estado de proteger a sus ciudadanos, también debería de conferirse a estos desplazados⁹⁷. Sin embargo, al no ser actualmente un problema que afecta a la UE directamente, se ha optado por no ampliar el concepto en este sentido.

En lo que respecta al resto de regiones, ninguna ha establecido un tratado o declaración internacional en la que se reconozca explícitamente la necesidad de protección de los *refugiados medioambientales*⁹⁸.

⁹⁴ **Ver Anexo V apartado 6: “Respuesta de la Unión Europea”.**

⁹⁵ Breve análisis de la protección temporal en el **Anexo V apartado 7: “La protección temporal”.**

⁹⁶ Según el artículo 2.c de la Directiva de Protección temporal, las personas desplazadas que están amparadas por dicha Directiva son los nacionales de un tercer país o apátridas que han abandonado o han sido evacuados de su hogar y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas es imposible. En particular, las personas que hayan estado o estén en peligro grave de ver vulnerados sus DDHH de forma sistemática o generalizada. Señalar que ACNUR se posiciona a favor de otorgar la Protección temporal a aquellas personas que huyen de desastres naturales, efectos del cambio climático, etc. ACNUR, “Resumen de Conclusiones sobre Protección Temporal”, en: *Mesa Redonda sobre Protección Temporal*, del 19 al 20 de julio de 2012, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo (Italia), p. 3

⁹⁷ KOLMANNSKOG, V. and MYRSTAD, F., “Environmental Displacement in European Asylum Law”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, n° 4 (2009), pp. 313-326.

⁹⁸ No obstante, en EE.UU. se asumió el concepto de protección temporal como herramienta para proteger a las personas que huyen de las crisis humanitarias como son los desastres naturales. McADAM, J., “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards”, *Legal and Protection Policy Research Series*, (2001), p. 37. Citado por SILVA DONOSO, G. A., “Los refugiados ambientales y la necesidad de un nuevo modelo de protección jurídica internacional”. Tesis (Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago: Universidad de Chile, 2015, p. 66. En lo que respecta a EE.UU., en 2001 extendió la protección temporal a las personas desplazadas por desastres naturales en Honduras y Nicaragua.

Por tanto, el cambio climático es actualmente un desafío para la comunidad internacional en materia de desplazamiento humano. No solo porque este sea la causa de huida forzosa de millones de personas sino también, por las situaciones de violencia y los conflictos armados derivados de la escasez de recursos, así como por el esfuerzo humano, económico y de recursos que implica la creación e implantación de programas de prevención de riesgos naturales y por el refuerzo y mejora de la asistencia humanitaria ante desastres naturales⁹⁹.

A continuación, se presenta otra de las principales causas en relación a los desplazamientos forzados, los llamados “Estados fallidos” la implementación de políticas económicas erróneas por parte de los gobiernos y otros agentes del sector público. Implementación que conlleva a soportar situaciones de hambre, de pobreza, de miseria. Siendo principalmente violados de forma sistemática los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (los llamados DESC), ya sea porque el Estado no los cumple, no los respeta o no los protege.

3.3 Desplazamientos por políticas económicas erróneas

La causa de la huida de este colectivo no se encuentra contenida expresamente ni en la CG, ni en la de Addis Abeba de 1969, ni tampoco en la Declaración de Cartagena de 1984. Si bien, Gortázar Rotaeché afirma que estos desplazamientos tampoco se pueden catalogar como movimientos voluntarios ya que no han huido para mejorar su nivel de bienestar, sino “para sobrevivir del hambre y la miseria”¹⁰⁰. El documento de *Cor Unum* apela a que se hagan distinciones por razones de “justicia y equidad” entre los refugiados *de facto* y los migrantes económicos –la vulnerabilidad en ambos casos no es la misma-, ya que entiende que los migrantes involuntarios que parten de sus países obligados por condiciones económicas que amenazan su vida y su integridad física deben tener un estatus distinto al que emigra para mejorar su nivel de vida¹⁰¹. Es por ello por lo que a continuación se hace una revisión de la necesidad de otorgar protección internacional a

⁹⁹ Para profundizar sobre los desplazamientos medioambientales ver: **Anexo V apartado 3 “Tipologías de refugiados medioambientales”;** **Anexo V apartado 4 “Críticas a la extensión del término refugiado a los desplazados medioambientales”** y **Anexo V apartado 5 “Posición de ACNUR”.**

¹⁰⁰ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., “Los refugiados de facto”, *Migraciones*, 0 (1996), pp. 104 y 105.

¹⁰¹ Punto 4, CONSEJO PONTIFICIO COR UNUM Y CONSEJO PONTIFICIO PARA EL CUIDADO PASTORAL DE EMIGRANTES Y PERSONAS ITINERANTES, ob. cit. En este trabajo se denomina “inmigrante económico” a aquel que se desplaza de forma voluntaria y libre con el fin de mejorar su nivel de vida o su posición en la escala social. SANTIAGO, E., “Persecución por vulneración de derechos económicos y sociales y estatuto de refugiado”, en: *Seminario regional de expertos relativo al Proyecto de Declaración universal del sobre el Derecho humano a la paz*, Madrid: Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), 21 y 22 de septiembre de 2006

este colectivo, más allá de las leyes de extranjería, con el fin de visibilizarlo y dar una respuesta jurídica que forme parte de la solución integral necesaria para disminuir su situación de vulnerabilidad.

3.3.a. Contexto de los desplazamientos a causa de las políticas económicas erróneas

Actualmente, la principal causa de desplazamiento es la pobreza. Afirmación que cobra sentido por el hecho de que 930 millones de personas viven con menos de dos dólares al día y, dentro de este colectivo, alrededor de 790 millones padecen de malnutrición¹⁰², perdiéndose tres millones de vidas cada año por desnutrición infantil¹⁰³, en un planeta que podría alimentar normalmente (2.500 calorías diarias) a 12 millones de personas, casi el doble de la población mundial. En relación al empleo, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estima que, en 2015, 327 millones de personas empleadas han vivido en extrema pobreza, y 967 millones en pobreza moderada o casi moderada¹⁰⁴.

Resulta necesario hacer dos aclaraciones respecto a la implementación de las políticas económicas erróneas: en primer lugar, dicha política no sólo es aquella que provoca la ausencia de servicios sanitarios o la caída de los puestos de trabajo, también son aquellas que traen consigo la puesta en funcionamiento de grandes proyectos de desarrollo económico. Proyectos cuyas infraestructuras desplazan anualmente a 10 millones de personas¹⁰⁵. En segundo lugar, estas políticas, además de por el propio Estado, pueden ser aprobadas por otros agentes públicos externos, como es el caso de la Política Agraria Común (PAC) de la UE. La cual protege, a través de subvenciones, la producción y la exportación de productos europeos y supone una destrucción progresiva de la agricultura

¹⁰² [Fecha de consulta: 01 de agosto de 2016] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.DDAY?locations=1W&start=1981&end=2012&view=chart> y <http://faostat3.fao.org/home/S>

¹⁰³ [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2016] Disponible en: <https://www.unicef.es/actualidad-documentacion/noticias/los-puntos-calientes-de-la-desnutricion>

¹⁰⁴ [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2016] Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/--dcomm/--publ/documents/publication/wcms_443505.pdf. Advertir que no existen datos oficiales sobre el número de personas aproximadas que se desplazan por esta causa.

¹⁰⁵ RUBIO, J.A., “¿Refugiados del hambre, la pobreza y el cambio climático?”, *Revista Pueblos*, nº 48 (2011).

de supervivencia africana¹⁰⁶ en un continente donde 37 de los 52 países son principalmente agrícolas¹⁰⁷.

3.3.b. Revisión del concepto vinculado con la protección de los DDHH

Al igual que ocurre con los *refugiados medioambientales*, numerosos términos han sido acuñados para hacer referencia a estos *refugiados de facto*: refugiados económicos, refugiados del hambre¹⁰⁸, etc. No obstante, y teniendo presente que todos se basan en “huir para sobrevivir”, en el presente trabajo los denominaré como refugiados por políticas económicas erróneas (PEE).

Para llevar a cabo la revisión jurídica de dicho término será necesario el análisis de los elementos que comprenden la definición de “refugiado” de la CG, ligado a la protección de los DDHH enunciados en los distintos tratados internacionales. Estos son el temor fundado de ser perseguido y la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.

A. Temor fundado de ser perseguido.

Como señalo anteriormente, se entiende que existe persecución cuando una persona sufre amenazas a su vida o libertad, así como violaciones graves de DDHH¹⁰⁹. Por tanto, si partimos del hecho de que la implementación de PEE puede conllevar a vulneraciones sistemáticas de DDHH, concretamente de los DESC, se puede afirmar que este colectivo está perseguido por sus gobiernos y/o por la comunidad internacional al denegarles o no proporcionarles el disfrute de estos derechos.

En este sentido, algunos de los DESC que se violan en estas situaciones son: el derecho a la asistencia familiar, a un nivel de vida adecuado para uno y para su familia (incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuada), a disfrutar del más alto nivel de salud física

¹⁰⁶ Ejemplo de ello es el mercado de Sandaga de Dakar (Senegal). El mayor mercado de bienes de África occidental donde se pueden encontrar verduras y frutas de numerosos países de la UE a un tercio o a la mitad de productos originarios similares.

¹⁰⁷ ZIEGLER, J., “Réfugiés de la faim”, *Le Monde Diplomatique*, mars 2008.

¹⁰⁸ Término utilizado por Jean Ziegler, relator especial del derecho a la alimentación de las Naciones Unidas. Este enunció tres formas nuevas de persecución en relación con el derecho a la alimentación: refugiados a consecuencia de catástrofes ecológicas, *refugiados medioambientales* a causa de los efectos climáticos y los refugiados del hambre. Citado por SANTIAGO, E., ob. cit.

¹⁰⁹ Apartado 3.2.b: “Revisión del concepto de “refugiado medioambiental””. ACNUR, *La Determinación...*, ob. cit., pp. 42-46.

y mental, a la educación, entre otros¹¹⁰. Derechos que están reconocidos en la DUDH¹¹¹ y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹¹². El cual, obliga a los Estados parte a respetar, cumplir y proteger estos derechos con sus ciudadanos y con toda la población mundial.

En 2013 se aprobó el Protocolo facultativo del PIDESC por el que se habilita al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (denominado Comité) a recibir y examinar peticiones de personas o grupos de personas víctimas de violaciones de los DESC¹¹³. No obstante, sus informes son meras recomendaciones u observaciones, no tienen carácter vinculante para ningún Estado. Por ello, parece lógico que, si una persona vive en un país con un sistema judicial deficiente y corrupto y no tiene un mecanismo internacional al que acudir, decida cruzar las fronteras nacionales con la esperanza de poder ver cumplidos sus DESC.

B. Persecución por pertenencia a determinado grupo social.

En estos desplazamientos, cobra especial relevancia la siguiente afirmación de ACNUR:

“Un «determinado grupo social» suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares (...). Generalmente, el mero hecho de pertenecer a determinado grupo social no será suficiente para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, en ciertas circunstancias especiales, la mera pertenencia puede ser causa bastante para temer la persecución”¹¹⁴.

¹¹⁰ Artículos 6, 9, 10, 11.1, 11.2, 12 y 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

¹¹¹ La DUDH es una declaración de DI imperativo de obligado cumplimiento y de aplicación *erga omnes*. Así mismo, La pertenencia a la ONU obliga a todos los países a suscribir la DUDH, a respetarla y a incluir sus contenidos en la legislación interna. Entre los DESC contenidos en la DUDH encontramos el derecho a la seguridad social (art. 22), al trabajo (art. 23), al descanso y al ocio (art. 24), a un nivel de vida adecuado que le asegure a uno y a su familia salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (art. 25), el derecho a la educación (art. 26), a la participación cultural y a gozar del arte y del progreso científico (art. 27) y a gozar de un orden social internacional donde se hagan efectivos los derechos enunciados en la Declaración (art. 28).

¹¹² No obstante, estos derechos cuentan con un nivel de protección más bajo que los derechos civiles y políticos puesto que no existen mecanismos legales para exigir su cumplimiento, tanto en el plano internacional como nacional. Mientras que, sí se puede acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento y respeto de los derechos civiles y políticos. SANTIAGO, E., ob. cit.

¹¹³ Artículo 1 y 2 del Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹¹⁴ ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, Ginebra: ACNUR, 1992, párrs. 77-79. Citado por SANTIAGO, E., ob. cit.

Siguiendo con dicho argumento, se podría entender como “grupo social determinado” por su “condición social similar” a un grupo de campesinos de Etiopía que sufre de malnutrición y enfermedades constantemente porque su Estado no presta servicios sociales básicos (sanitarios, sociales, educativos, etc.) para paliar esta situación¹¹⁵. Esta desprotección tanto estatal como de la comunidad internacional conlleva a la vulneración de los DESC, a la pérdida de la dignidad, al desplazamiento forzado e incluso a la muerte de millones de personas. Por ello, se hace necesario, no sólo apelar al cumplimiento y al respeto de los DDHH, sino también a la creación de una protección específica que evite estas situaciones cada vez más frecuentes en nuestro planeta como ya se hizo con la persecución por agentes no estatales¹¹⁶, por motivos de género, de orientación sexual o de edad (como grupo social determinado). Supuestos no incluidos en la CG que la práctica administrativa ya reconoce¹¹⁷.

3.3.c. Respuestas regionales

América Latina es una región que se ha mostrado a lo largo de los años muy sensible a las nuevas formas de violencia y proclive a la interpretación progresiva de la definición de refugiado¹¹⁸. Así, en la Declaración de Cartagena se reconoce como “refugiado” a aquellas personas que han huido debido a la violación masiva de los DDHH. Por tanto, los desplazados por políticas económicas erróneas, cuando estas suponen la privación a gran escala del acceso a la alimentación, a la educación, sanidad, etc., podrían ser consideradas personas refugiadas en América Latina. Sin embargo, en la actualidad, en el continente africano no ha surgido ningún tipo de respuesta ante esta problemática¹¹⁹.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ En este sentido, la práctica administrativa española todavía no concede ni el estatuto de refugiado ni la protección subsidiaria a aquellas personas que huyen de las extorsiones, amenazas, secuestros, etc. de las maras o pandillas centroamericanas considerando que este tipo de violencia no es más que delincuencia común y que el Estado puede protegerles. No obstante, según ACNUR, es necesario proteger a estas personas a nivel regional (Disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/arriesgando-todo-para-escapar-de-las-mortales-pandillas-de-centroamerica/>). Por tanto, poco a poco la protección internacional se va abriendo a los nuevos escenarios de violencia. Reforzando la amplitud en la interpretación del término “persecución” y adecuándolo al contexto actual.

¹¹⁷ **Anexo III.** Así mismo, reiterar lo ya expuesto en el apartado 3.2.b sobre la importancia de construir un concepto de refugiado no sobre la causa del desplazamiento, sino sobre la gravedad de la situación que lo provocó, la desprotección estatal, etc.

¹¹⁸ Proceso Conmemorativo del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados “CARTAGENA+30”. Consulta Subregional MERCOSUR, adoptado en Buenos Aires, de 18 al 19 de marzo de 2014, recomendación nº6.

¹¹⁹ Actualmente, la mayor parte de los refugiados por políticas económicas erróneas son originarios de África Subsahariana.

De otro lado, en la UE no hay ningún tipo de intención de conceder protección internacional a estos *refugiados de facto*, ya que esto supondría no solo la atribución de numerosos recursos para paliar esta problemática, sino también la disminución de la línea que separa a los “inmigrantes económicos” de los refugiados¹²⁰. Al contrario, lo que existe en nuestra región es una tendencia a criminalizarlos, sobre todo a los provenientes de África¹²¹, externalizando las fronteras y utilizando una estrategia militar para garantizar la integridad de estas a través de la Agencia Europea “Frontex” (vigilantes de las fronteras exteriores de Europa). Por tanto, los desplazados que huyen de políticas económicas erróneas, a veces incluso implantadas por la propia UE, al llegar a nuestras fronteras siguen y parece que seguirán siendo inmigrantes en situación irregular¹²². Hecho que genera la necesidad urgente de revisar la posibilidad de extender la protección internacional a este colectivo. Protección que contenga mecanismos capaces de dar una respuesta efectiva e integral a su situación. Evitando así, que los tratados internacionales queden como un mero papel mojado¹²³.

Por último, cabría preguntarse: ¿hasta qué punto es voluntario el desplazamiento provocado por situaciones de hambre crónica y de pobreza extrema?, ¿tienen las personas que viven en esas circunstancias posibilidad de llevar una vida digna?

4. REFUGIADOS DE FACTO: DESPLAZADOS INTERNOS

*“Las personas desplazadas internamente están entre los seres más vulnerables del mundo de hoy”*¹²⁴

4.1. Contexto de los desplazamientos internos

Los conflictos, la violencia generalizada y los desastres naturales, junto a otros muchos y complejos factores, están provocando hoy día el aumento, cada vez más rápido, del número de PDI (a día de hoy estas se encuentran en 127 países). Según el IDMC a finales de 2015, 40.8 millones de personas huyeron de sus hogares a causa de los conflictos

¹²⁰ SANTIAGO, E., ob. cit.

¹²¹ ZIEGLER, J., art. cit.

¹²² señalar la invisibilidad que tiene este colectivo ante la comunidad internacional y la sociedad en general. De esta forma, se continúa sosteniendo en el tiempo una actitud de ignorancia ante sus necesidades, así como su situación de extrema vulnerabilidad y de desprotección al encontrarse a merced de la voluntad de los Estados, pudiendo ser devueltos a su país en cualquier momento y victimizando cada vez más al desplazado. FERNÁNDEZ, P., “Acercamiento al uso del concepto de refugiado de facto en el contexto de las nuevas violencias en América Latina”, *Apostolado Social de la Conferencia de Provinciales Jesuitas de América Latina*, abril 2016.

¹²³ Para conocer la posición de ACNUR ante estos desplazamientos ver **Anexo VI: “Posición de ACNUR”**

¹²⁴ Francis M. Deng. Antiguo Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos.

armados y de situaciones de violencia sin cruzar una frontera internacional reconocida¹²⁵.. Así mismo, según dicha organización, durante los años 2013-15, casi 60.5 millones de personas han abandonados sus hogares a causa de desastres naturales en 113 países, 19.2 millones sólo en 2015. Cifra que duplica el número de PDI que huyeron a causa de conflictos o situaciones de violencia en 2015: 8.6 millones¹²⁶.

Con frecuencia, se hace referencia al problema de las PDI como un problema temporal y coyuntural que se soluciona con el retorno de las víctimas, pero, en la práctica, esta situación se alarga en el tiempo y tiene “efectos devastadores” no sólo para los desplazados internos, sino también para las comunidades de origen y de acogida. Transformándose en una “realidad permanente, crónica y estructural, afectando al tejido sociocultural, económico y jurídico de los países y sociedades que lo padecen”¹²⁷.

Los desplazados internos se encuentran entre los más vulnerables del mundo, ya que al no cruzar las fronteras nacionales quedan desamparados por sus propios Estados y por la comunidad internacional, ya que dichos Estados no pueden o no quieren proteger a su población civil o, incluso, pueden ser ellos mismos la causa de la huida¹²⁸. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirmó que el desplazamiento interno implica una vulneración grave, reiterada y prolongada en el tiempo de varios DDHH. Hecho que supone la imposibilidad de llevar una vida digna¹²⁹.

¹²⁵ De esos 40.8 millones, la mayoría han huido de los conflictos de Yemen, Siria e Iraq (representan la mitad de las PDI), Ucrania, Nigeria, República Democrática del Congo, Afganistán, Colombia y República Centro Africana. Además, durante 2015 se registraron 8.6 millones de nuevos casos, una media de 24 mil personas al día forzadas a huir de sus hogares. Las regiones que más PDI han provocado por sus conflictos armados o situaciones de violencia en 2015 son: Oriente Medio y África del Norte con 4.8 millones, África Subsahariana con 2.2 millones, Europa y Asia Central con 942.000, la parte sur de Asia con 336.000, América Latina y Caribe con 231.000 y Asia del Este y Pacífico con 49.000 PDI. IDMC, ob. cit., pp. 5-8.

¹²⁶ Las regiones más afectadas por desastres naturales y que, a su vez, han causado el mayor número de personas desplazadas son de mayor a menor: Pacífico y Este de Asia con 8.4 millones de PDI (44%), el Sur de Asia con 7.9 millones (41%), América Latina y Caribe con 1.5 millones (8%), África Subsahariana con 1.1 millones (6%) y otras con 0.3 millones (1%). Siendo India, China y Nepal los países con más PDI, seguido de Filipinas y Myanmar (Ibíd., pp. 15 y 16). A través de estos datos podemos observar que los países más empobrecidos son los que más sufren los efectos del cambio climático y los menos responsables.

¹²⁷ DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., pp. 106 y 107.

¹²⁸ Se hace necesario señalar que en muchos conflictos armados surgentes y contrainsurgentes generan gran cantidad de desplazados internos, puesto que muchas veces la población civil se encuentra entre ambas fuerzas, guerrilleras y gubernamentales, y no pueden llegar a salir de las fronteras nacionales. Hoy día, incluso, estamos presenciando conflictos armados con numerosos actores lo que hace todavía más difícil que la población local pueda llegar a salir del país en el que residían. Un claro ejemplo de ello es el de Siria.

¹²⁹ CIDH, *Caso de la Masacre de Maripán c. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005 y CIDH, *Caso de las Masacres de Ituango c. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006.

4.2 Revisión del concepto “persona desplazada interna” y de su régimen de protección

A partir de los años 70 comenzó a surgir el debate de la necesidad de una definición y de un estatuto jurídico que amparase a este grupo. Debate que desembocó en numerosas peticiones sobre la creación de una definición universal, práctica, flexible e inclusiva, que reconociera la variedad de las causas de desplazamiento. Fruto de esta necesidad, se formuló en 1998 el documento relativo a los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* en el que se recoge la definición de PDI más amplia y flexible utilizada a nivel internacional hasta ahora¹³⁰. En ella, se proclama que los desplazados internos son:

“Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los DDHH o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”¹³¹.

Esta definición, totalmente descriptiva, se sustenta sobre los dos rasgos cruciales del desplazamiento: el carácter forzoso de la huida y la ausencia de cruce de una frontera nacional reconocida. Es una definición flexible, general, que se ajusta a la finalidad de los Principios Rectores (PR) y a la multiplicidad de factores que causan los desplazamientos actuales, permitiendo que las organizaciones adapten el concepto a su propio mandato. Hecho que genera dificultades a la hora de identificar y contabilizar a los desplazados internos¹³².

¹³⁰ El antecedente principal, fue la definición empleada por BOUTRUS-GHALI en 1992 en la que reconoce como DI a “las personas que han sido obligadas a huir de su hogar repentinamente o inopinadamente en gran número, como consecuencia de un conflicto armado, disensiones internas, violaciones sistemáticas de los DDHH o desastres naturales o provocados por el hombre, y que se hallan dentro del territorio de su propio país” recogida el Informe Analítico del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Doc. E/CN.4/1992/23, 14 de febrero de 1992, párrafo 17. Dicha definición, al igual que la propuesta por Francis DENG en los Principios Rectores, incluye los dos rasgos principales de los DI y recoge todas las causas de movimiento forzado. No obstante, en ella podemos encontrar ciertas restricciones ya que, en una misma expresión -“repentinamente o inopinadamente en gran número”- se ponen de manifiesto dos límites, uno temporal y otro cuantitativo. DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., pp. 108-112.

¹³¹ Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. *Principios Rectores de los desplazamientos internos*.

¹³² DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., pp. 112 y 113.

4.3. Respuestas regionales

Ante una necesidad de identificación y de protección de este fenómeno tan trágico, en 2009, la Unión Africana aprobó la *Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los Desplazados Internos en África* (o la Convención de Kampala). Esta Convención ha sido catalogada de novedosa por el hecho de ser el primer instrumento jurídico internacional de obligado cumplimiento sobre la protección y asistencia de las PDI, ya que transforma unos principios voluntarios en normas vinculantes. Además, no sólo reafirma los PR, sino que los complementa al abordar la cuestión no desde los derechos de las víctimas, como hacen los PR, sino desde las obligaciones de los agentes estatales y no estatales. Empoderando a este colectivo para poder exigir responsabilidades a los actores relacionados con su situación¹³³.

De otro lado, América Latina en la Declaración de San José de 1994 también se hace eco de la problemática y la necesidad de ofrecer a las PDI una solución duradera y digna. Así, afirma que las PDI no son sólo responsabilidad del Estado, sino también de la comunidad internacional al ser éstas víctimas de violaciones de DDHH vinculadas a las causas que dan origen a los éxodos masivos de refugiados. Además, reconoce la importancia de que los gobiernos latinoamericanos apoyen al Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos y contribuyan en la elaboración de principios y normas de protección y asistencia a las PDI¹³⁴. No obstante, ante la ausencia de desplazamientos internos masivos dentro de las fronteras europeas, la UE no cuenta con ningún instrumento de protección jurídica de PDI.

Como afirma Carrillo Salcedo, los problemas de los desplazados “son problemas que afectan al interés general de la comunidad internacional en su conjunto y que únicamente pueden encontrar cauces de solución a través de la cooperación internacional”¹³⁵. Por ello, la elaboración de los PR ha sido un avance muy positivo en el que la comunidad

¹³³ DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., pp. 208 y 209.

La Convención de Kampala también da un enfoque integral a los desplazamientos internos ya que recoge las distintas causas que empujan a la huida (Ver **Anexo VII apartado 3: “Artículo 4.4 de la Convención de Kampala”**), así como los derechos y estándares que deben cumplirse en todas las fases del movimiento (DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., p. 209). Cabe hacer especial mención a la necesidad de reforzar la protección de los colectivos más vulnerables, aquellos con “especial apego y dependencia a la tierra debido a su particular cultura y valores espirituales” (Artículo 4.5 de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los Desplazados Internos en África de 2009).

¹³⁴ Conclusión 16 y 17 de la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994. Reiterado por la Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004.

¹³⁵ CARRILLO SALCEDO, J. A., “Refugiados y solidaridad internacional”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (coord.), *Refugiados: Derecho y solidaridad*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994, pp. 183 y 184.

internacional reconoce este problema, le pone nombre y se hace responsable. Aunque, como he señalado anteriormente, queda mucho camino por recorrer para que estos PR sean de naturaleza vinculante y no meros principios orientativos.

Dentro del informe propuesto por el Representante Francis M. Deng, se recoge la definición más amplia que se ha dado de PDI. Definición que abarca a la mayoría de factores que provocan que una persona se vea forzada a huir de casa. Esto supone un logro en nuestros tiempos en los que se tiende a limitar la protección y a aplicar leyes de extranjería a todo el que llega a una nueva comunidad de manera forzosa.

Resulta de especial relevancia la ausencia de una fuerte oposición a una definición amplia de PDI y sí, a la posibilidad de extender la protección internacional a los *refugiados de facto*. Argumento que encuentra su justificación en la idea de que en el caso de los *refugiados de facto* la responsabilidad principal es del Estado de acogida, normalmente los países ricos, y, en las PDI el Estado de origen, los países empobrecidos. Esto supone una mayor facilidad para la comunidad internacional a la hora de elaborar documentos cuya protección abarque a un amplio colectivo.

Por último, he de destacar que la respuesta que da ACNUR, junto con otras organizaciones, a las PDI es principalmente de asistencia humanitaria. Esto resulta eficaz al comienzo del desplazamiento, pero al ser un fenómeno a largo plazo se debería dar un paso más: proporcionar servicios educativos, elaborar proyectos de integración con la comunidad de acogida en caso de imposibilidad de retornar, etc. y así, contribuir a que las PDI puedan vivir en condiciones de dignidad y desarrollarse libremente¹³⁶.

A continuación, haré mención a las personas que han huido de su país de origen o de residencia habitual y que se encuentran en tránsito, viajando hacia el país al cual van a solicitarle protección.

5. EN TRÁNSITO

*“Soy hijo del camino, la caravana es mi patria y mi vida la más inesperada travesía”*¹³⁷

¹³⁶ Para consultar una breve revisión sobre el régimen jurídico de protección de las PDI consultar **Anexo VII apartado 1: “Régimen jurídico de protección”**. Esto se debe a la rigurosidad y exhaustividad de la obra realizada por Alfredo Dos Santos Soares publicada en 2015 por la Universidad Pontificia Comillas. En ella, se realiza un análisis completo de los Principios Rectores (pp. 120-132) y del marco institucional de asistencia a las PDI (pp. 132-139). Así mismo, para conocer cuál es la respuesta que da ACNUR ante esta problemática acudir al **Anexo VII apartado 2: “Posición de ACNUR”**.

¹³⁷ Amin Maalouf, “León el africano”.

Durante 2015 y lo que llevamos de 2016, millones de personas se han puesto “en marcha” hacia un lugar seguro para sí y para su familia. Sin embargo, muchas de ellas no han podido llegar a su destino. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2015, se registraron más de un millón de llegadas por mar hacia las costas europeas y 3.771 personas fallecidas en el mar mediterráneo¹³⁸. Mientras que, en lo que llevamos de 2016 más de 4.000 personas han fallecido en su viaje a Europa (3 de cada 4 en el mar Mediterráneo)¹³⁹. Situación que, en los próximos meses, es poco probable que mejore.

Estas personas durante el viaje soportan situaciones de vulnerabilidad extrema y de mucho sufrimiento puesto que sus DDHH quedan desprotegidos debido a que ya han salido de su país y todavía no han cruzado la frontera del Estado donde quieren solicitar el asilo. Encontrándose, así, en “tierra de nadie” y sin poder volver a su país de origen porque allí temen por su vida o por su libertad. A esto, hay que añadir la problemática de las mafias. Las cuales, a cambio de una falsa seguridad, se lucran de la desprotección y de la falta de recursos de este colectivo, especialmente de mujeres y menores de edad¹⁴⁰.

6. DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN INDÍGENA¹⁴¹

“Los pueblos indígenas no somos vulnerables, sino que soportamos situaciones de vulnerabilidad; no somos pobres, sino que hemos sido empobrecidos”¹⁴²

¹³⁸ [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.iom.int/es/news/la-oim-contabiliza-3771-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo-en-2015-y-mas-de-un-millon-de>

¹³⁹ [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-mas-4000-inmigrantes-refugiados-muerto-todo-mundo-2016-20160802120609.html>. Datos aportados por la OIM a Europapress. Según dicha organización, los fallecimientos de enero a julio de personas durante su viaje han aumentado en un 35% respecto a los siete primeros meses de 2015.

¹⁴⁰ Para profundizar sobre dicha cuestión: **Anexo VIII**

¹⁴¹ Aunque no existe una definición consensuada ni oficial de que se entiende por “población indígena”, la definición más citada ha sido la de José Martínez Cobo en *Study on the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*. El cual, afirma que las comunidades, personas y naciones indígenas son aquellas que tienen una continuidad histórica con las sociedades pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, considerándose ellos mismos distintos de otros sectores de la sociedad que en la actualidad predominan en esos territorios, o en parte de ellos. Actualmente, pertenecen a sectores no dominantes de la sociedad y se caracterizan por preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y sus identidades étnicas, como fundamento para continuar su existencia como personas, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistema legal (Definición citada en DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS OF THE UNITED NATIONS (DESA), “Introduction”, en: *State of the World's Indigenous Peoples. Indigenous People's Access to Health Services*, Geneva: United Nations, 2015, pp. 4 y 7). Así mismo, se estima que a día de hoy hay más de 370 millones de personas que podrían considerarse indígenas en todo el planeta. Dato disponible en: <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/> [Fecha de consulta: 26 de julio de 2016].

¹⁴² MEDINA QUIZHPE, M., “Migración Indígena”, en: *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid: Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), 18 y 19 de julio de 2006, p. 270.

Finalmente, en este capítulo, cabe citar la problemática de los desplazamientos del pueblo indígena. Estos, debido a su estrecha vinculación con la naturaleza y a otros factores, son uno de los grupos más vulnerables tanto a los desplazamientos forzosos, como a la imposibilidad o la denegación del acceso al agua, a las tierras o a los recursos naturales básicos¹⁴³. Todo esto no sólo supone una violación de sus DDHH y libertades fundamentales, sino también una ruptura de sus prácticas sociales, económicas, culturales y espirituales. Estas, sobre todo las dos últimas, están íntimamente unidas a la llamada “Madre tierra”¹⁴⁴.

7. CONCLUSIONES.

Como se ha ido constatando a lo largo de todo el trabajo, siguen apareciendo nuevas circunstancias que empujan a la gente a desplazarse, ya que es inevitable que en un mundo globalizado y cambiante aparezcan nuevas formas de persecución no encuadrables en el trágico escenario que dejó la II Guerra Mundial. Por ello, se concluye que:

1. Es necesaria la creación de una definición jurídica, amplia e internacionalmente consensuada que abarque la problemática de los *refugiados de facto*. Una definición que no se centre en las causas de la huida, sino en la gravedad del riesgo a la dignidad humana, en el carácter forzoso y en la necesidad de protección. Este hecho traería consigo el reconocimiento jurídico de su situación y pondría fin al limbo jurídico y a la situación de discriminación en la que se encuentran, respecto a los refugiados que sí cumplen los requisitos previstos en la CG.

2. *Los refugiados de facto* están invisibilizados. No sólo por la ausencia de una definición jurídica que los incluya, sino por la omisión que se hace de dicho colectivo en los medios de comunicación y, en muchas ocasiones, en el seno de la comunidad internacional (en los Objetivos de Desarrollo del Milenio no aparece ningún tipo de referencia a los desplazados forzosos). Esta situación de invisibilidad provoca que la implicación de la sociedad civil, como agente de denuncia, disminuya y que los Estados

¹⁴³ En Vanuatu (Colombia) una comunidad ha tenido que abandonar su territorio y trasladarse un kilómetro al interior porque sus tierras se inundan cinco veces al año (SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., *sub. ind.* 19, p. 31). Así mismo, y según el *Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y Migración* celebrado en Ginebra los días 6 y 7 de abril de 2006, al estudiar la migración indígena, hay que tener siempre en cuenta que los desplazamientos de este colectivo no son sólo de carácter voluntario, sino que, en la mayoría de los casos, presentan una naturaleza forzosa.

¹⁴⁴ Para profundizar en los desplazamientos forzosos de población indígena, así como sobre la importancia del consentimiento de estos para ser expulsados de sus territorios revisar el **Anexo IX**.

sigan actuando a su parecer, sin proteger los DDHH y las libertades fundamentales de las personas¹⁴⁵.

3. La falta de un sentimiento de urgencia, la incertidumbre y el miedo a las llegadas masivas de desplazados y al crecimiento de los movimientos xenófobos, así como la complejidad de crear un futuro sostenible, explican la pasividad de los Estados de origen y de acogida a desplazados. Actitud que provoca y prolonga la inexistencia de una definición jurídica y de mecanismos de protección y asistencia que amparen a los refugiados de facto y la invisibilidad del sufrimiento de dicho colectivo.

4. África y América Latina, debido a su contexto, son referentes en lo que a la ampliación del término refugiado se refiere. A esta tendencia, se ha sumado ACNUR, junto con otras muchas organizaciones internacionales, ampliando su mandato de proteger a más colectivos de los que en un principio la Asamblea General le encomendó debido a la aparición de nuevos escenarios de desplazamiento. No obstante, la UE está dejando mucho que desear en este sentido, no sólo por la creación de la protección subsidiaria, como protección complementaria a la de la CG, sino porque nunca ha activado la protección temporal. Protección que, en el contexto europeo actual, daría asistencia y refugio a miles de personas. Así mismo, y como se señala en capítulos anteriores, la UE tienen una actitud reacia ante la extensión de la protección internacional a los *refugiados de facto*, omitiendo cualquier debate al respecto y contribuyendo, con esa violencia estructural, a la victimización del desplazado y a socavar la base del derecho y de todo derecho, la dignidad humana. Por ello, es ahora el momento de actuar y de que sus acciones se guíen por la solidaridad y la comprensión, así como de compartir sus recursos con los más vulnerables.

5. Los *refugiados de facto* necesitan respuestas a gran escala que pongan fin a la raíz de su desplazamiento. Así mismo, la comunidad internacional, inspirándose en los principios de humanismo y solidaridad, deben consensuar un modelo de protección internacional con un enfoque transversal de DDHH, que responda de forma integral a la problemática de estas personas y que repare y restaure la dignidad dañada en y durante su desplazamiento.

¹⁴⁵ Los Estados se comprometieron a poner sus fuerzas en el cumplimiento de los derechos y las libertades fundamentales de todos en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

BIBLIOGRAFÍA

1. MONOGRAFÍAS Y OBRAS GENERALES

- ACNUR, *El asilo en la historia*, Ginebra: ACNUR. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/el-asilo-en-la-historia/>
- ACNUR, *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Preguntas y Respuestas*, Ginebra: ACNUR, 2007
- ACNUR, *La Determinación del Estatuto de Refugiado. ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, Ginebra: ACNUR, 2005
- ACNUR, *La Protección de los desplazados internos y el papel de ACNUR*. Reunión consultiva oficiosa, nº 7. Ginebra: ACNUR, 2007. [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7694>
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de la solidaridad*, Ginebra: ACNUR, 2012.
- ACNUR, *Preguntas más frecuentes sobre “refugiados” y “migrantes”*, Ginebra: ACNUR, 2016. [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10310>
- ACNUR, *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, Barcelona: Icaria, 2010.
- ACNUR, *Tendencias del primer semestre de 2015*, Ginebra: ACNUR, 2016. [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2016] Disponible en: http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_181215150331.pdf
- ALTAMIRANO RUA, T., *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016] Disponible en: https://www.comillas.edu/images/OBIMID/refugiados_ambientales.pdf
- CASTILLO, J. M., *Migraciones ambientales: Huyendo de la crisis ecológica en el Siglo XXI*, Barcelona: Editorial Virus, 2011.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS OF THE UNITED NATIONS (DESA), “Introduction”, en: *State of the World’s Indigenous Peoples. Indigenous People’s Access to Health Services*, Geneva: United Nations, 2015. [Fecha de consulta: 26 de junio de 2015] Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docs-updates/SOWIP_Health.pdf

- DOS SANTOS SOARES, A., *Migrantes Forzados. Contextos y desafíos de “Responsabilidad de Proteger” en el siglo XXI*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2015.
- EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, Nairobi: United Nations Environment Programme, 1985.
- GOODWIN-GILL, S., and McADAM, J., *The Refugee in International Law*, New York: Oxford University Press, 2007.
- GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., *Derecho de asilo y “No Rechazo” del Refugiado*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas-Dykinson, 1997.
- GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., *Inmigración Irregular, derechos fundamentales y límites jurídicos a la soberanía del Estado (La denominada Crisis migratoria de 2015 en la Unión Europea y seis dudas razonables desde la legalidad vigente)*, Próxima publicación.
- GUTERRES, A., *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva de ACNUR*, Ginebra: ACNUR, 2009. [Fecha de consulta: 2 de mayo de 2015] Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6936.pdf?view=1>
- IASC, *Operational Guidelines on the Protection of Persons in situations of Natural Disasters*, Washington DC: The Brookings- Bern Project on Internal Displacement, 2011. [Fecha de consulta: 22 de julio de 2016] Disponible en: http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106_operational_guidelines_nd.pdf
- IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, Geneva: IDMC, 2016. [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10449>
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN Y AYUDA AL DESARROLLO (IPADE), *Migraciones Ambientales*, Madrid: Fundación IPADE, 2012. [Fecha de consulta: 24 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.fundacion-ipade.org/upload/pdf/migracionesambientales.pdf>
- NRC, *Climate Changed: People displaced*, Oslo: NRC Reports, 2009. [Fecha de consulta: 23 de junio de 2016] Disponible en: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/climate-changed---people-displaced.pdf>
- OCHA and IDMC, *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, Geneva: OCHA and IDMC, 2009. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2009/200909-monitoring-disaster-displacement-thematic-en.pdf>
- PONTE IGLESIAS, M. T., *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el Derecho internacional actual*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicions, 2000.

ROSABAL LABRADA, C. M., *La protección internacional de personas desplazadas por presiones ambientales. Necesaria determinación de estándares básicos internacionales*, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Working paper 62, 2010. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016] Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08733.pdf>

SOLÀ PARDELL, O., *Desplazados medioambientales: una nueva realidad*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2012. [Fecha de consulta: 13 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho66.pdf>

UNHCR, “The Dynamics of Displacement”, en: UNHCR, *State of the World’s Refugee*, Geneva: UNHCR, 1993. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c6da96/state-worlds-refugees-1993-challenge-protection.html>

2. APORTACIONES EN OBRAS COLECTIVAS

CARRILLO SALCEDO, J. A., “Refugiados y solidaridad internacional”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (coord.), *Refugiados: Derecho y solidaridad*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994, pp. 179-185.

DE LA CINTA ARENAS HIDALGO, N., “La desprotección del refugiado o de la Europa insolidaria”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (ed.), *La DESprotección internacional de los Derechos Humanos (a la luz del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)*, Huelva: Universidad de Huelva, 1998, pp. 123-190.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., “Hacia un concepto jurídico amplio de refugiado”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (coord.), *Refugiados: Derecho y solidaridad*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994, pp. 19-33.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., “La protección subsidiaria como concepto diferente a la Protección Temporal. Hacia un Derecho comunitario europeo en la materia”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva: Universidad de Huelva, 2002, pp. 231-248.

SÁNCHEZ LEGIDO, A., “El estatuto de los refugiados, cincuenta años después”, en ORTEGA TEROL, J. M. y CATALINA AYURA, J. I. (coords.), *Globalización y derecho: reflexiones desde el Seminario de Estudios Internacionales “Luis de Molina”*, Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, pp. 127-153.

3. ARTÍCULOS EN REVISTAS Y PERIÓDICOS

ARENAS, N., “La normativa jurídica aplicable a los desplazados por causas medioambientales”, *Ecología política*, nº 33 (2007), pp. 69-71.

BATES, D.C., “Environmental Refugees? Classifying Human Migration caused by Environmental change”, *Population and Environment*, Vol. 23, nº 5 (2002), pp. 465-477.

- BORRÀS PENTINAT, S., “Refugiados ambientales: un nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho*, Vol. 19, nº 2 (2006), pp. 85-108.
- BROWN, O., “Migration and Climate Change”, *IOM Migration Research Series*, nº 31 (2008) [Fecha de consulta: 22 de julio de 2016] Disponible en: <https://www.iom.int/news/iom-migration-research-series-no-31-migration-and-climate-change>
- COURNIL, C., “Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?”, *Revue du Droit Public*, nº 4 (2006), pp. 1035-1066.
- CRISP, J., “Una diferencia vital”, *Refugiados*, nº 136 (2007), pp. 4-14.
- DOORMANN, L., “Migraciones humanas por causas ambientales: secuelas del cambio global antropogénico”, *Ambiociencias*, nº 10 (2012), pp. 27-38. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016] Disponible en: https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/2448/P%C3%A1ginas%20desdeAmbioCC_n_10-3.pdf?sequence=1
- DOWIE, M., “Los refugiados del conservacionismo. Cuando la conservación implica desterrar a la gente”, *Ecoportal*, (28 diciembre 2006) [Fecha de consulta: 26 de julio de 2016] Disponible en: http://www.ecoportal.net/Temas-Especiales/Pueblos-Indigenas/Los_refugiados_del_conservacionismo._Cuando_la_conservacion_implica_desterrar_a_la_gente
- ESPÓSITO, C. y TORRES CAMPRUBÍ, A., “Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los «nuevos refugiados»”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, nº 1 (2012), pp. 7-32.
- FERNÁNDEZ, M. J., “Refugiados, cambio climático y derecho internacional”, *Revista Migraciones Forzadas*, nº 49 (2015), pp. 42-43.
- GLAZEBROOK, S., “Human Rights and the Environment”, *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 40 (2009), p. 293 y ss. [Fecha de consulta: 21 de julio de 2016] Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1556767
- GOLDMAN, R. K., “Internal Displacement, the Guiding Principles on Internal Displacement, the Principles Normativa Status, and the Need for their Effective Domestic Implementation in Colombia”, *ACDI*, Vol. 2 (2009), pp. 59-86.
- GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., “Los refugiados de facto”, *Migraciones*, nº 0 (1996), pp. 95-106
- HARVARD, B., “Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law”, *Villanova Environmental Law Journal*, Vol. 18, nº 1 (2007), pp. 65-82 [Fecha de consulta: 23 de julio de 2016] Disponible en: <http://digitalcommons.law.villanova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1067&context=elj>

KOLMANNSSKOG, V. and MYRSTAD, F., “Environmental Displacement in European Asylum Law”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, nº 4 (2009), pp. 313-326.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., “El concepto de refugiado en un contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 35, nº 2 (1983), pp. 337-371.

RUBIO, J.A., “¿Refugiados del hambre, la pobreza y el cambio climático?”, *Revista Pueblos*, nº 48 (2011). [Fecha de consulta: 30 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article2284>

STAVROPOULOU, M., “Drowned in definitions?”, *Forced Migration Review*, nº 31 (2008), pp. 11-12. [Fecha de consulta: 16 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR31/11-12.pdf>

ZIEGLER, J., “Réfugiés de la faim”, *Le Monde Diplomatique*, mars 2008. [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.fr/2008/03/ZIEGLER/15658>

4. DOCUMENTOS SOCIALES CATÓLICOS.

ARES MATEOS, A., “La emergencia de los refugiados en Europa. Algunas preguntas y respuestas”, enero 2016. [Fecha de consulta: 13 de julio de 2016] Disponible en: https://albertoares.files.wordpress.com/2015/11/ares2016_la-emergencia-de-los-refugiados-en-europa.pdf

CONSEJO PONTIFICIO *COR UNUM* Y CONSEJO PONTIFICIO PARA EL CUIDADO PASTORAL DE EMIGRANTES Y PERSONAS ITINERANTES, “Refugiados: un reto a la solidaridad”, 1992.

CONSEJO PONTIFICIO *COR UNUM* Y CONSEJO PONTIFICIO PARA EL CUIDADO PASTORAL DE EMIGRANTES Y PERSONAS ITINERANTES, “Acoger a Cristo en los Refugiados y Desplazados Forzados”, Ciudad del Vaticano, 2013.

FERNÁNDEZ, P., “Acercamiento al uso del concepto de refugiado de facto en el contexto de las nuevas violencias en América Latina”, *Apostolado Social de la Conferencia de Provinciales Jesuitas de América Latina*, abril 2016. [Fecha de consulta: 11 de julio de 2016] Disponible en: <http://www.cpalsocial.org/1148.html>

LÓPEZ PÉREZ, E., “Refugiados de hecho”, *Semanario Católico de Información Alfa y Omega*, 955 (2015), p. 9.

MAGRIÑÀ, L., “Refugiados en el Siglo XXI. ¿Somos capaces de aportar soluciones?”, *CRISTIANISME I JUSTÍCIA*, cuaderno 140, 2006.

SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE,
“Acercamiento al uso del concepto de refugiado de facto en el contexto de las nuevas violencias en América Latina”, marzo de 2016.

5. DOCUMENTOS DE PONENCIAS, REUNIONES Y TALLERES.

ACNUR, “Resumen de Conclusiones sobre Protección Temporal”, en: *Mesa Redonda sobre Protección Temporal*, San Remo (Italia): Instituto Internacional de Derecho Humanitario, del 19 al 20 de julio de 2012. [Fecha de consulta: 22 de julio de 2016]
Disponible en:
http://www.acnur.es/PDF/resumen_conclusiones_proteccion_temporal_20130129165443.pdf.

ESPINIELLA, P., “Los pueblos indígenas de América Latina ante el fenómeno migratorio: oportunidades y desafíos”, en: *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid: Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), 18 y 19 de julio de 2006, pp. 261-269.

Mc ADAM, J., “El desplazamiento provocado por el cambio climático y el derecho internacional”, en: *Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección*, Ginebra, 8 de diciembre de 2010.

MEDINA QUIZHPE, M., “Migración Indígena”, en: *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid: Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), 18 y 19 de julio de 2006, pp. 270-273.

SANTIAGO, E., “Persecución por vulneración de derechos económicos y sociales y estatuto de refugiado”, en: *Seminario regional de expertos relativo al Proyecto de Declaración universal del sobre el Derecho humano a la paz*, Madrid: Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), 21 y 22 de septiembre de 2006.

SUHRKE, A., “Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict”, en: *Workshop on Environmental Change, Population Displacement, and Acute Conflict*, Washington DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993. [Fecha de consulta: 18 de julio de 2016] Disponible en:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.453.1998&rep=rep1&type=pdf>

6. TESIS E INVESTIGACIONES

SILVA DONOSO, G.A., “Los refugiados ambientales y la necesidad de un nuevo modelo de protección jurídica internacional”. Tesis (Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago: Universidad de Chile, 2015.

RELACIÓN DOCUMENTAL

1. TRATADOS INTERNACIONALES

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada en Nairobi el 1 de junio de 1981, entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945, entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, aprobada en Addis Abeba el 10 de septiembre de 1969, entró en vigor el 20 de junio de 1974.

Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), adoptada en Kampala el 23 de octubre de 2009, entró en vigor el 6 de diciembre de 2012.

Convención para reducir los casos de apatridia adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961, entró en vigor el 13 de diciembre de 1975.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas adoptada el 28 de septiembre de 1945, entró en vigor el 6 de junio de 1960.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951, en Ginebra, entró en vigor con carácter general el 22 de abril de 1954.

Convenio n° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra, el 27 de junio de 1989, entrada en vigor el 5 de septiembre de 1991.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado y abierto a la firma el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

Protocolo adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entró en vigor con carácter general el 4 de octubre de 1967.

Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en Nueva York el 10 de diciembre de 2008, entrada en vigor el 5 de mayo de 2013.

2. DECLARACIONES

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, de 19 al 22 de noviembre de 1984.

Declaración de El Cairo sobre la protección de los refugiados y personas desplazadas en el mundo árabe, adoptada en el cuarto seminario árabe: “el derecho de asilo y

derecho de los refugiados en el mundo árabe”, celebrado en El Cairo, Egipto, de 19 de noviembre de 1992.

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas, en Estocolmo, Suecia, de 5 al 16 de junio de 1972.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General mediante Resolución 61/295, de 13 de septiembre de 2007. Doc. A/RES/61/295.

Declaración de Niebla sobre la Revitalización de la Protección de los Refugiados, adoptada con ocasión de las V Jornadas Derecho Internacional Humanitario sobre “La Revitalización de la Protección de los Refugiados”, celebradas en la Universidad de Huelva, de 29 y 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2001.

Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptado en Ciudad de México, de 16 de noviembre del 2004.

3. RESOLUCIONES, INFORMES, DECISIONES Y OTROS DOCUMENTOS.

A. Naciones Unidas

A/65/203, de 02/08/2010. *Migración internacional y desarrollo*. Informe del Secretario General.

A/AC.96/830, de 07/09/1994. *Nota sobre protección especial*, presentada por el Alto Comisionado.

A/HRC/4/32, de 27/02/2007. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, presentado al Consejo de Derechos Humanos con arreglo a la Resolución 60/251 de la Asamblea General titulada “Consejo de Derechos Humanos”

A/HRC/21/47, de 06/07/2012. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya*, presentado al Consejo de Derechos Humanos.

A/RES/37/7, de 28/10/1982. Resolución por la que la Asamblea General adoptó la *Carta Mundial de la Naturaleza*.

A/RES/428 (V), de 14/12/1950. Resolución por la que la Asamblea General adoptó el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*.

E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11/02/1998. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la

Comisión de Derechos Humanos. Adición. *Principios Rectores de los desplazamientos internos*.

B. Ámbito regional.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de Protección temporal en casos de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. DOUE L 212/12 de 7/08/2001.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DO L 337/9 de 20/11/2011.

Posición común 96/196/JAI de 4 de marzo de 1996, definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión relativa a la aplicación armonizada de la definición del término “refugiado” conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados.

Proceso Conmemorativo del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados “CARTAGENA+30”. Consulta Subregional MERCOSUR, adoptado en Buenos Aires, de 18 al 19 de marzo de 2014.

Recomendación 773 (1976) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Situación de los refugiados de facto, de 26 de enero de 1976.

WEBGRAFÍA

ACNUR: www.acnur.org

IDMC: www.internal-displacement.org/

NRC: www.nrc.no

OIM: <http://spain.iom.int>

UE: http://europa.eu/index_es.htm

ANEXOS

ANEXO I

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

Breve aproximación a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Aunque la DUDH tiene un carácter meramente declarativo, ha ido obteniendo fuerza vinculante plasmando su espíritu en los Pactos Internacionales de 1966 -ambos constituyen el Código de los Derechos Humanos a nivel internacional¹⁴⁶- y en un gran número de Declaraciones y Convenios Específicos. No obstante, aunque la gran parte de los derechos recogidos en la DUDH fueron posteriormente enunciados en textos de naturaleza obligatoria, como en los Pactos, el derecho al asilo se omite y parece que de forma intencionada. Por ejemplo, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) proclamado el 16 de diciembre de 1966 podría haber concretado y desarrollado este derecho, pero ni siquiera se hace alusión a él. El único texto universal en el que sí se menciona el asilo es en la *Declaración sobre el Asilo Territorial* de 1967 en el que se recuerda que toda persona tiene derecho a buscar asilo, pero que el derecho al asilo es un derecho de los Estados en ejercicio de su soberanía. En este sentido, se hace necesario añadir que, tras la promulgación de dicha declaración, se pensaba en la necesidad de crear un instrumento internacional que superara a la Convención de Ginebra que tampoco reconocía a las personas el derecho al asilo. Esto, al final, no se logró¹⁴⁷. Si bien es verdad, la DUDH por vía consuetudinaria ha obtenido naturaleza vinculante, pero el sistema de control para garantizar el cumplimiento de los Estados y exigir su responsabilidad es muy débil¹⁴⁸.

En lo relativo a los Pactos, en particular el PIDCP, interesa señalar algunos artículos por su relevancia con la materia del presente trabajo. En primer lugar, el artículo 2 en el que se recoge que los Estados están obligados a respetar los derechos de dicho Pacto tanto con sus ciudadanos, como con el resto de la población mundial. Así mismo, cobran relevancia los artículos 6 y 7, puesto que el Comité del PIDCP ya ha anunciado que el derecho a la vida recogido en el artículo 6 y la prohibición de tortura y de las penas o

¹⁴⁶ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., *Inmigración Irregular...*, ob. cit., p. 12.

¹⁴⁷ DE LA CINTA ARENAS HIDALGO, N., ob. cit., pp. 126-132.

¹⁴⁸ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., *Inmigración irregular...*, ob. cit., p. 13.

tratos crueles, inhumanos o degradantes del artículo 7 también incluye la obligación de todo Estado de no devolver a ninguna persona a un lugar donde se puedan violar dichos derechos. En este sentido no hay ningún tipo de excepción. Por último, hacer mención al artículo 12.2 de dicho Pacto en el que se recoge el derecho a salir de cualquier país¹⁴⁹. En relación a estos derechos, es sabido que, en numerosos países, incluido el nuestro, se producen violaciones reiteradas dañando gravemente la dignidad de un gran número de personas.

ANEXO II¹⁵⁰

ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951 Y/O DEL PROTOCOLO DE 1967 Y LISTA DE LOS 148 ESTADOS A 30 DE JUNIO DE 2011.

Número total de Estados Partes de la Convención de 1951	145
Número total de Estados Partes del Protocolo de 1967	146
Estados Partes de la Convención y el Protocolo	143
Estados Partes de uno o ambos instrumentos	148
Última Adhesión (Convención y Protocolo)	Nauru, 28 de junio de 2011.
Estados Partes de la Convención de 1951 solamente	Madagascar y Saint Kitts and Nevis
Estados Parte del Protocolo de 1967 solamente	Cabo Verde, Estados Unidos de América y Venezuela

¹⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 15-17.

¹⁵⁰ [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>

Afganistán	Ecuador	Lesotho	Saint Kitts y Nevis (C)
Albania	Egipto	Letonia	Samoa
Alemania	El Salvador	Liberia	Santa Sede
Angola	Eslovaquia	Liechtenstein	San Vicente y las
Antigua y Barbuda	Eslovenia	Lituania	Granadinas
Argelia	España	Luxemburgo	Santo Tomé y Príncipe
Argentina	Estonia		Senegal
Armenia	Estados Unidos de América (P)	Macedonia	Serbia
Australia	Etiopía	Madagascar (C)	Seychelles
Austria		Malawi	Sierra Leona
Azerbaiyán	Fiji	Malí	Somalia
	Filipinas	Malta	Sudán
Bahamas	Finlandia	Marruecos	Sudáfrica
Belarús	Francia	Mauritania	Suecia
Bélgica		México	Suiza
Belice	Gabón	Moldavia	Suriname
Benin	Gambia	Mónaco	Swazilandia
Bolivia	Georgia	Montenegro	
Bosnia y Herzegovina	Ghana	Mozambique	Tayikistán
Bostswana	Grecia		Tanzania
Brasil	Guatemala	Namibia	Timor-Leste
Bulgaria	Guinea	Nauru	Togo
Burkina Faso	Guinea-Bissau	Níger	Trinidad y Tobago
Burundi	Guinea Ecuatorial	Nigeria	Túnez
		Noruega	Turkmenistán
Camboya	Haití	Nueva Zelanda	Turquía
Camerún	Honduras		Tuvalu
Canadá	Hungría	Países Bajos	
Cabo Verde (P)		Panamá	Ucrania
Chad	Islas Salomón	Papua Nueva Guinea	Uganda
Chile	Islandia	Paraguay	Uruguay
China	Irán	Perú	
Chipre	Irlanda	Polonia	Venezuela (P)
Colombia	Israel	Portugal	
Congo (RDC)	Italia		Yemen
Corea		Reino Unido	
Costa Rica	Jamaica	República	Zambia
Costa de Marfil	Japón	Centroafricana	Zimbabwe
Croacia		República Checa	
	Kazajstán	República	
Dinamarca	Kenia	Dominicana	
Djibouti	Kirguistán	Ruando	
Dominica		Rumania	
		Rusia	

ANEXO III

PERTENENCIA A GRUPO SOCIAL DETERMINADO: GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL

A continuación, expondré una serie de supuestos en los que existe un temor fundado de persecución por la pertenencia a un determinado grupo social, pero la aplicación de la CG genera incertidumbre debido al silencio en la redacción de esta. Es el caso de las personas llamadas al servicio militar, de los objetores de conciencia, así como de aquellas personas que huyen a causa de su género, orientación y edad. Añadir que el término “«género» se refiere a identidades sociales o culturalmente definidas, estatuto, roles y responsabilidades que son asignadas a individuos basándose en su sexo”¹⁵¹. Mientras que el sexo viene definido por la biología (hembra o macho). No obstante, sólo nos centraremos en el género y en la orientación sexual por ser los supuestos de mayor relevancia en la realidad de la sociedad internacional actual,

En la segunda mitad del Siglo XX la CG se interpretaba a través de las experiencias del género masculino. Esto suponía que el daño provocado dentro del hogar (violencia doméstica, violaciones, etc.) no se entendía como persecución. Ni siquiera se relacionaba con un supuesto de la CG. No obstante, en la década de 1980 comenzó a reconocerse que el género de un solicitante puede afectar a su condición de refugiado. Afectando tanto a hombres como a mujeres, en la forma de la persecución -matrimonio forzoso o mutilación genital femenina- o en las razones por las que esta se sufre¹⁵². Actualmente, es ya aceptado el hecho de que a una persona se le conceda el estatuto de refugiado por temer ser perseguido por su género. Esto mismo ocurre también con la persecución por orientación sexual, puesto que existen países donde los gobiernos discriminan a estas personas por su condición sexual e incluso sancionan con multas económicas o con penas privativas de libertad. Las solicitudes de asilo más comunes en este contexto son solicitadas por personas homosexuales, transexuales y travestidos¹⁵³.

Cabe advertir que la identidad del agente persecutor no es un factor decisivo para concederle a una persona el estatuto de refugiado. No obstante, este puede ser el propio Estado a través de funcionarios civiles, fuerzas de seguridad, etc. o, un actor no estatal.

¹⁵¹ ACNUR, *La Determinación...*, ob. cit., p. 59.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ SILVA DONOSO, G. A., ob. cit., p. 51. En este sentido existen sentencias del TEDH y del TJUE que reafirman que: por razones de género y de orientación sexual una persona puede temer por su vida y no debe ser devuelta a su país de origen o de residencia habitual.

Actor que abarca desde autoridades *de facto* como las guerrillas, grupos terroristas o mafias, hasta ciudadanos privados como los familiares. Lo que sí es decisivo a la hora de determinar el estatuto de refugiado es identificar si esa persona es susceptible de ser protegida internacionalmente debido a que su país de origen no lo hace¹⁵⁴.

¹⁵⁴ ACNUR, *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Preguntas y respuestas*, 2007, p. 14 y ACNUR, *La Determinación...*, ob. cit., pp. 55 y 56.

ANEXO IV

REFUGIADOS DE FACTO A CAUSA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS, SITUACIONES DE VIOLENCIA GENERALIZADA Y DE VIOLACIONES SISTEMÁTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1. Similitudes y diferencias entre las definiciones de “refugiado” recogida en la Convención de la UA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984.

Las definiciones recogidas en la Convención de 1969 y en la Declaración de Cartagena tienen los siguientes aspectos en común:

- A. El objetivo de ampliar la definición dada en la CG.
- B. Se identifica, al igual que en la CG, como refugiado a aquella persona que sale de las fronteras del país de origen o reside habitualmente.
- C. No se recogen específicamente como causa de desplazamiento forzado causas de naturaleza medioambiental o de otro tipo. No obstante, estas definiciones se podrían interpretar y aplicar en un sentido amplio siempre y cuando dicha causa suponga “la perturbación grave del orden público”.

Si bien el espíritu es el mismo en ambos instrumentos, podemos encontrar las siguientes diferencias:

- A. La Declaración de Cartagena no extiende de forma expresa la protección de aquellas personas que huyen de situaciones violentas que alteran el orden público cuando estas afectan solo a una parte de un país, como sí lo hace la convención de la UA¹⁵⁵.
- B. A diferencia de la Convención africana creada por la vía convencional, la Declaración latinoamericana fue promulgada en un foro académico donde participaron numerosos responsables gubernamentales y expertos nacionales e internacionales en materia de asilo. No obstante, se aboga por el carácter consuetudinario de la ampliación del término “refugiado” ya que la Declaración de Cartagena es una realidad que todos los Estados de la región invocan como si fuera verdadera fuente de derecho y cuyos criterios marcan la actuación de todos ellos¹⁵⁶. En palabras de GROS ESPIELI, la Declaración de Cartagena manifiesta una «costumbre “salvaje” de carácter regional».

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 70.

¹⁵⁶ RUIZ DE SANTIAGO: “Contribución de Héctor Gros Espiel al desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados”, *Amicorum Liber*, nº 2 (1997), p. 1376. Citado por PONTE IGLESIAS, M. T., *ob. cit.*, p. 57.

C. Ambas definiciones tienen ciertas diferencias formales en la descripción de las causas de desplazamiento marcadas por la realidad de cada región. Así, África debido a su contexto colonial y de intervención de agentes externos, reconoce como causas la agresión exterior, la ocupación y la dominación extranjera. Mientras que, a raíz de los conflictos internos surgidos en Latinoamérica, en la Declaración de Cartagena se pone el énfasis en las causas relativas a las situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos (DDHH), etc.

2. Respuesta de la Unión Europea.

Para dar una respuesta a nivel europeo sobre qué entendemos por “refugiado” o por “persona necesitada de protección internacional”, el 13 de diciembre de 2011 el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron la Directiva 2004/83/CE en la que se establecían las normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de los refugiados o personas necesitadas de otro tipo de protección internacional con el fin de mejorar su claridad y simplificar los términos, dando lugar a la Directiva 2011/95/UE, conocida también como “Directiva de Calificación”. En esta Directiva, la UE realiza su propia interpretación de lo que entiende por “actos de persecución” y “motivos de persecución” contenidos en la definición del artículo 1 de la CG

En primer lugar, el artículo 9 reconoce que los “actos de persecución” son aquellos que constituyen una violación grave de los derechos humanos fundamentales y que podrán revestir diferentes formas como: actos de violencia (física, psíquica o sexual), procesamientos o penas desproporcionadas o discriminatorias, medidas discriminatorias (legislativas, judiciales, administrativas, etc.). En segundo lugar, en su artículo 10 se interpretan cada uno de los “motivos de persecución” contemplados en la CG: raza, religión, nacionalidad, grupo social determinado y opinión política. Con la positiva novedad de incluir la orientación sexual y los aspectos relacionados con el sexo de la persona, incluida la identidad de género, dentro del concepto de grupo social determinado.

Siguiendo en el contexto europeo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 1976 emitió una recomendación¹⁵⁷ en la que se aboga por la necesidad de protección

¹⁵⁷ Recomendación 773 (1976) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Situación de los refugiados de facto*, de 26 de enero de 1976.

de los llamados *refugiados de facto*¹⁵⁸ y en la que se solicita a los Estados miembros del Consejo que se les reconozcan y garanticen a estos, los derechos recogidos en la CG. En ella, se señala expresamente cuáles son los artículos prioritarios que deberán aplicar los Estados miembros para proteger a los *refugiados de facto*. Estos son los relativos a el derecho al empleo remunerado (artículo 17), la necesidad de asistencia pública por parte del Estado de acogida (artículo 23), a la legislación del trabajo y seguros sociales (artículo 24), supuestos de refugiados que se encuentran en situación administrativa irregular en el país de refugio (artículo 31), expulsión (artículo 32) y, especialmente, el derecho a la no devolución (artículo 33)¹⁵⁹.

Además, se pide que se les provea de permisos de residencia, de trabajo, de un hogar adecuado, etc. Así mismo, cobra especial relevancia el punto 5.2 en el que se invita a los gobiernos de forma expresa a ampliar la definición contenida en la CG y emendada por el Protocolo de Nueva York.

3. La protección subsidiaria.

La afirmación: “la protección subsidiaria es menos garantista que el estatuto de refugiado recogido en la CG” encuentra su justificación en los artículos 24, 25 y 29 de la Directiva 2011/95/UE. En ellos, se abordan los siguientes temas:

1. El permiso de residencia. De manera que, si se otorga el estatuto de refugiado el permiso de residencia es mínimo de tres años y renovable. Mientras que, si se concede el de protección subsidiaria, el permiso es de mínimo un año y si se renueva, por dos años como mínimo.
2. El documento de viaje. A los beneficiarios del estatuto de refugiado se les dotará de un documento de viaje que les permitirá viajar fuera del territorio nacional. Mientras que, en el caso de los beneficiarios de protección subsidiaria, dicho documento quedará limitado para los casos en los que no obtengan pasaporte nacional.
3. Protección social. En primer lugar, se invita a los Estados miembros a que velen para que los beneficiarios reciban la protección social necesaria. Sin embargo, a

¹⁵⁸ Para la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el término *refugiado de facto* hace referencia a aquella persona que no está capacitada o que no está dispuesta a volver a su país por razones que se consideren “válidas y que sean distintas a las contempladas en la Convención de 1951,”. *Ibid.*, punto 1.

¹⁵⁹ *Ibid.*, punto 5.b.

continuación, se les reconoce la posibilidad de limitar dicha asistencia a las prestaciones básicas.

Es de gran importancia añadir que el derecho fundamental de los refugiados, el derecho a no ser devuelto a tu país de origen o de residencia habitual recogido en el artículo 33 de la CG, también es aplicable a los beneficiarios de la protección subsidiaria. Así mismo, el TEDH también exige que los Estados miembros no puedan devolver a las personas a un país en el que el artículo 3 de la Convención Europea de los Derechos Humanos (CEDH) pueda ser violado¹⁶⁰. Dicho artículo hace referencia a que nadie podrá ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos o degradantes.

4. Otras respuestas regionales a la extensión del término “refugiado”.

A. Declaración de San José de 1994

Conmemorando el décimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y continuando con el espíritu de esta, se promulga la *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*¹⁶¹. Declaración que reafirma la de Cartagena y pone el acento en los desplazados internos, los grupos más vulnerables -como es el caso de las situaciones de desarraigo de la población indígena- y, en la importancia de que los Estados regionales y la comunidad internacional, junto con ACNUR, proporcionen soluciones sostenibles que mejoren el nivel de vida de los desplazados forzosos. Esta Declaración, a mi juicio, es un modelo a seguir puesto que, a principio de los 90, identifica el reto que suponen los nuevos movimientos forzosos cuyo origen no se contempla ni en la Declaración de Cartagena ni en la Convención de 1969. Reconociendo así, la presencia cada vez mayor de los llamados *refugiados de facto* y la necesidad de una respuesta duradera a este fenómeno.

A. Asia y Mundo árabe.

Siguiendo con el análisis de las respuestas jurídicas de las distintas regiones del planeta, encontramos los *Principios sobre el Trato a los Refugiados* constituidos por el Comité Jurídico Consultivo Asiático-africano en la que se amplía la noción de “refugiado” a aquellas personas que dejan su lugar de residencia habitual en razón de una dominación extranjera, o de una agresión u ocupación extranjera, así como el artículo 6

¹⁶⁰ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., *Inmigración irregular...*, ob. cit., p. 71.

¹⁶¹ Adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

de la *Declaración de El Cairo sobre la protección de los refugiados y personas desplazadas en el mundo árabe*¹⁶² donde se recomienda a los Estados árabes adoptar un concepto amplio de refugiado y de PDI a la espera de una futura Convención sobre refugiados árabes.

A diferencia de los instrumentos regionales ya comentados, en la Declaración de El Cairo sólo se reconoce el deseo de una extensión del término “refugiado”. Dejando un amplio margen de discrecionalidad a los Estados para que estos concreten cuáles serían esas causas de desplazamiento, distintas a las de la CG, por las que los Estados árabes consideraran a una persona como refugiada.

6. Posición de ACNUR

En lo que respecta a las personas que huyen a causa de conflictos armados, violencia generalizada o eventos que perturben gravemente el orden público, ACNUR deja claro que estas personas, a las que siempre denomina “refugiados”, están bajo su competencia¹⁶³. De esta forma, ACNUR, al igual que el resto de organizaciones internacionales, se ha adaptado a las nuevas tendencias de desplazamiento forzoso, puesto que, cuando ACNUR se estableció en 1951 los conflictos armados eran por lo general guerra interestatales. Sin embargo, actualmente, los conflictos son intraestatales con múltiples actores privados. Los cuales, “podrían tener un escaso sentido de la responsabilidad hacia las poblaciones locales”¹⁶⁴ y atacar de forma indiscriminada a los civiles sin un motivo específico de persecución.

El Alto Comisionado ha trabajado durante décadas en la asistencia y protección de desplazados a causa de conflictos armados de naturaleza muy distinta: étnicos, religiosos, políticos, etc. No obstante, la primera vez que tuvo presencia en estos escenarios fue en 1991 en el conflicto de los Balcanes. Luego, continuó en la antigua Zaire (República Democrática del Congo), Afganistán, Colombia e Irak en los años 1990-2000. Participación que coincidió con el aumento organizaciones de ayuda humanitaria en

¹⁶² Adoptada en el cuarto seminario árabe: “el derecho de asilo y derecho de los refugiados en el mundo árabe”, 19 de noviembre de 1992. Este seminario estuvo organizado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en colaboración con la Facultad de derecho de la Universidad de El Cairo.

¹⁶³ ACNUR, *La Determinación...*, ob. cit., p. 17.

¹⁶⁴ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de la solidaridad*, Ginebra: ACNUR, 2012.

zonas de conflicto, con el apoyo de los donantes y con el interés de los medios de comunicación¹⁶⁵.

De otro lado, continuando con el análisis del concepto de *refugiado de facto* introducido por la doctrina social de la Iglesia y observando de forma exhaustiva el fenómeno migratorio actual, encontramos otras causas de desplazamiento forzoso distintas a las contempladas en la CG como son: la degradación ambiental o las políticas económicas erróneas. Siendo ambas, dos de las cuatro principales razones por las cuales, según ACNUR, una persona decide migrar¹⁶⁶.

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ Las otras dos causas migratorias mencionadas por ACNUR son los motivos políticos o las tensiones étnicas. UNHCR, “The Dynamics of Displacement”, en: UNHCR, *State of the World’s Refugee*, Geneva: UNHCR, 1993.

ANEXO V

REFUGIADOS DE FACTO A CAUSA DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

1. Efectos del cambio climático en las distintas regiones del mundo

A continuación, se hará un breve repaso de la influencia del cambio climático en las distintas regiones de nuestro planeta. En primer lugar, en el continente africano, de no rectificarse la tendencia actual, entre 80-120 millones de personas podrían estar en peligro por el cambio climático. En concreto, el Sahara y las áreas semi-áridas de África meridional sufrirán un aumento de la temperatura de 1.6 grados en 2050 y se irá extendiendo el desierto hacia el sur. En África meridional y en partes del cuerno de África, la lluvia disminuirá un 10% y, el nivel del mar aumentará unos 25 cm poniendo en peligro las tierras bajas de la parte occidental.

Entre 1996 y 2005, el 86% de las personas que sufrieron el cambio climático fue debido a las tremendas sequías. Y, para 2020, se prevé que alrededor de 250 millones de africanos sufran estrés hídrico. En Nigeria, cada año, 3.500 km se convierten en desierto, siendo la desertificación el principal problema del país. El lago Chad que en los años 60 era una de las masas de agua dulce más productivas de África, se ha secado. Todos estos sucesos provocan la migración de granjeros y pastores a las ciudades, países vecinos y, una pequeña minoría, hacia Europa¹⁶⁷.

En segundo lugar, América Latina y el Caribe padecerán un aumento en la intensidad de huracanes y tormentas tropicales. El aumento de las temperaturas en zonas montañosas está provocando el deshielo y, por tanto, afectando a la agricultura y a la ganadería de la zona y disminuyendo la disponibilidad del agua en zonas costeras y turísticas. Según un informe del gobierno mexicano, cada año alrededor de 900.000 personas salen de las tierras semidesérticas debido a las sequías y a la erosión edáfica. También sufren importantes inundaciones. El 80% de las tierras del Estado de Tabasco sufrieron inundaciones en 2007¹⁶⁸.

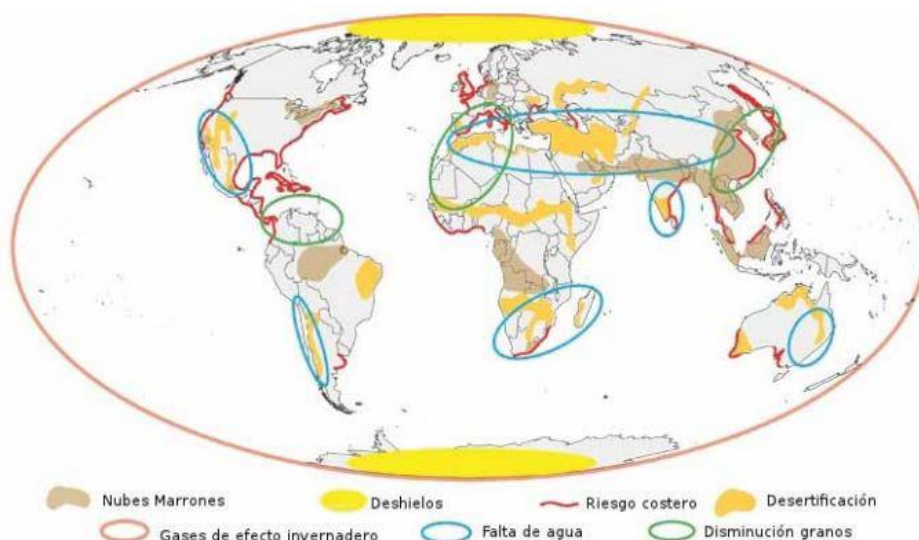
En tercer lugar, encontramos el continente asiático. Continente que está sufriendo una rápida deforestación, la erosión de sus suelos, grandes inundaciones y otros desastres naturales. No obstante, cabe destacar la gran contaminación ambiental presente en China

¹⁶⁷ CASTILLO, J. M., ob. cit., p. 33-40.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, p. 37.

e India, así como el deshielo que se está produciendo en el Himalaya que afectará a la disponibilidad del agua potable pudiendo llegar a generar conflictos por su control.

En cuarto y último lugar, en la zona mediterránea se prevé un aumento de las temperaturas de los meses de invierno entre 2-3 °C y durante el verano entre 4-6 °C, así como un descenso de la humedad. El impacto que sufriría la costa mediterránea sería lo más grave ya que, el nivel del mar en 2100 podría aumentar entre 10 y 90 cm afectando a millones de personas que viven al nivel del mar¹⁶⁹. En lo relativo a la península ibérica, se prevé que las repetidas olas de calor y la escasez de agua de calidad pueda llegar a tener consecuencias negativas para el turismo en el verano. Además, Murcia y Almería podrían tener grandes sequías a causa del cambio climático, la utilización desmesurada de acuíferos y la contaminación del agua a causa de fertilizantes. Hecho que provocaría el desplazamiento de sus habitantes¹⁷⁰

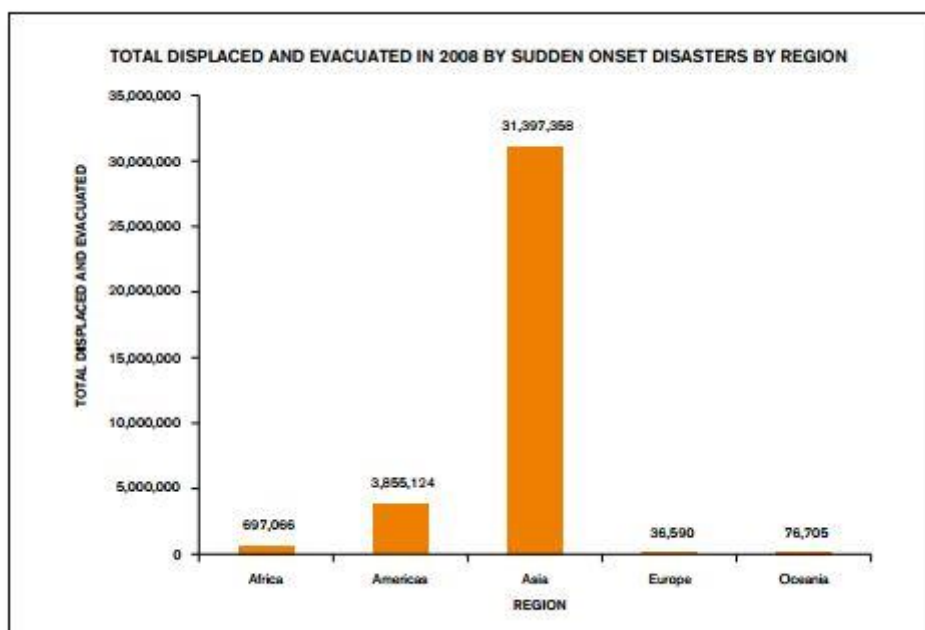


Fuente: Revista *Ambiociencias*¹⁷¹

¹⁶⁹ Ver SÒLA PARDELL, O., ob. cit., pp. 27-30.

¹⁷⁰ FERMIN, A., "Spain. Case Study Report. Migration, Environment and development in south-eastern Spain", *Environmental Change and Forced Migration Scenarios (EACH-FOR)*, 2009 y JÄGER, J., FRÜHMAN, J. and FERMIN, A., "Environmental and Migration scenarios for Spain", ob. cit.

¹⁷¹ DOORMANN, L., "Migraciones humanas por causas ambientales: secuelas del cambio global antropogénico", *Ambiociencias*, nº 10 (2012), p. 31.



Fuente: NRC¹⁷²

Cabe resaltar el caso de la evacuación de los 12.000 habitantes de la Isla de Tuvalu. Principalmente por la subida del nivel del mar, pero también interactúan causas socioeconómicas como la búsqueda de trabajo y de una mejor calidad de vida. Aunque no es un número de personas muy alto, supondría la pérdida de su cultura, de su idioma, etc. Hecho que podría remediarse con reubicaciones colectivas que den pie a la reconstrucción de su modo de vida. Esto parece que no será fácil¹⁷³.

2. Los DDHH como mecanismo de protección actual de los refugiados medioambientales.

Si partimos de la idea de que los DDHH son derechos universales e inalienables a todo ser humano y que actualmente no existe un estatus jurídico específico para los *refugiados medioambientales*, parece claro que la respuesta que se puede dar a día de hoy para proteger a este colectivo, vendrá de aquella que vincule la ampliación conceptual del término “refugiado” a la necesidad de protección de los DDHH que le son vulnerados a las víctimas del cambio climático¹⁷⁴, así como a la propia protección del medio ambiente.

¹⁷² NRC, ob. cit., p. 6.

¹⁷³ SOLÀ PARDELL, ob. cit., p. 44

¹⁷⁴ FERNÁNDEZ, M. J., “Refugiados, cambio climático y derecho internacional”, *Revista Migraciones Forzadas*, n° 49 (2015), p. 42.

Según el Inter-Agency Standing Committee (IASC)¹⁷⁵ hay cuatro grandes categorías de DDHH susceptibles de ser violados tras un desastre natural: derecho a la vida, la seguridad, la integridad física, mental y moral; derechos relacionados con la dotación de comida, salud, techo y educación; derechos socio-económicos y culturales; y, la protección de otros derechos civiles y políticos. En este sentido, los desplazados no sólo gozan de los derechos reconocidos en los tratados internacionales y en el Derecho consuetudinario, sino también están amparados por el DIH y el Derecho Medioambiental¹⁷⁶. Así mismo, hay numerosas declaraciones y tratados internacionales donde se reconoce la necesidad del ser humano de disfrutar de un entorno de calidad para su adecuado desarrollo, vinculando los DDHH con el derecho al disfrute de un medioambiente saludable¹⁷⁷.

Luego, los derechos aplicables a los *refugiados de facto* que huyen de las consecuencias del cambio climático son: el artículo 3 de la DUDH en el que se enuncia el derecho a la vida, la libertad y la seguridad – entendiendo el derecho a la vida como

¹⁷⁵ IASC, *Operational Guidelines on the Protection of Persons in situations of Natural Disasters*, Washington DC: The Brookings- Bern Project on Internal Displacement, 2011. Cuando se mencionan los derechos socio-económicos y culturales se hace referencia a la habitabilidad, la propiedad de la tierra, los medios de subsistencia y el trabajo, así como a la educación secundaria y superior. Mientras que, en el cuarto grupo, se mencionan los derechos relacionados con: documentación, movilidad, recuperación de los cuerpos de familiares, libertad de expresión y opinión y derechos electorales. Según ESPÓSITO y TORRES CAMPRUBÍ de los argumentos que da el IASC en lo relativo a las violaciones de los DDHH que se producen en contextos de desastres naturales hay que resaltar dos ideas: la primera, la situación en la que se encuentra el Estado de no poder proteger los DDHH de sus ciudadanos a consecuencia de la desestabilización institucional provocada por el desastre natural. La segunda es la prioridad que se le da a los derechos relacionados con las necesidades básicas para la vida frente a los civiles y políticos. ESPÓSITO, C. y TORRES CAMPRUBÍ, A., art. cit., pp. 22 y 23.

¹⁷⁶ SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 51.

¹⁷⁷ Es de especial interés la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* aprobada por las ONU en 1972. En su Preámbulo, empieza reconociendo que “los dos aspectos del medio humano, natural y artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los DDHH fundamentales, incluso el derecho a la vida”. A lo que añade: “la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero”. Reconociendo en su Principio 1 que todas las personas tienen “el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar “. La *Carta Mundial de la Naturaleza* proclamada en 1982 por la ONU afirma que la humanidad es una parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que aseguran el suministro de energía y nutrientes. La *Resolución 45/1994* aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990 hace referencia al derecho de toda persona de vivir en un medio ambiente adecuado que garantice su salud y bienestar. Resulta necesario añadir la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena* de 1993 en la que se reconoce que el vertido ilícito de sustancias nocivas puede atentar contra los derechos a la vida y a la salud. (ONU Doc. A/Conf.157/24, 1993). Para profundizar sobre los instrumentos jurídicos internacionales sobre un medio ambiente saludable en tiempos de paz y/o de conflicto armado, consultar: BORRAS PENTINAT, S., art. cit., pp. 88 y 89; SCHWARTZ, M., “International Legal Protection for Victims of Environmental Abuse”, *Yale Journal of International Law*, nº 18, 1993, pp. 355-365 y SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., pp. 70-75.

obligación positiva del Estado de actuar para solucionar las amenazas a la vida¹⁷⁸- y el artículo 25 que menciona que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar (...)”. Así mismo, los Pactos internacionales de 1966 hacen referencia, además de al derecho a la vida¹⁷⁹, al derecho de toda persona a disfrutar y utilizar plena y libremente sus recursos naturales y riquezas, al derecho a no ser privado de los medios de subsistencia¹⁸⁰, a un nivel de vida adecuado -incluyendo alimentación adecuada, ropa y vivienda-, y a disfrutar del nivel más alto de salud mental y física¹⁸¹. Disposiciones similares aparecen en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra a Mujer (1979).

A pesar de la existencia de todos estos derechos, se pone en duda la capacidad del actual marco jurídico de proteger y de dar soluciones efectivas a los millones de personas víctimas de la degradación ambiental¹⁸². No obstante, estos constituyen el punto de partida para el diálogo entre la comunidad internacional, así como para la creación de un concepto jurídico y un estatuto concreto para los *refugiados medioambientales*.

Por tanto, se hace necesario abogar a los gobiernos y a la comunidad internacional por la protección de este colectivo que, sin duda alguna, irá creciendo a lo largo de los próximos años, así como poner fin al limbo jurídico en el que se encuentran extendiendo la figura del “asilo” con un régimen jurídico específico y así, crear una figura de protección internacional diferenciada de la prevista en la CG¹⁸³ que incluya el principio de no devolución como principal garantía, la obligación del cumplimiento de los DDHH básicos para un adecuado desarrollo de la persona y el marco jurídico internacional del medio ambiente.

3. Tipologías de *refugiados medioambientales*.

¹⁷⁸ GLAZEBROOK, S., “Human Rights and the Environment”, *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 40 (2009), p. 314.

¹⁷⁹ Artículo 6 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966.

¹⁸⁰ Artículo 1.2 y 47 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 y artículo 1.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966

¹⁸¹ Artículo 11 y artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966 respectivamente. En el apartado 2.b de este último artículo se apela al deber de los Estados parte de contribuir al mejoramiento del medio ambiente con el fin de asegurar la efectividad plena del derecho a una adecuada salud física y mental.

¹⁸² SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 106.

¹⁸³ ROSABAL LABRADA, C. M., ob. cit., pp. 6 y 9 y BORRÀS PENTINANT, S., art. cit., p. 89.

Existen tantas clasificaciones de *refugiados medioambientales* como artículos escrito. Por ejemplo, El-Hinnawi afirma que existen tres categorías de refugiados ambientales en función de la causa de su desplazamiento: a) desplazados temporalmente por presiones ambientales (ciclones, terremotos, etc.), b) desplazados fijos por cambios permanentes en su hábitat (por ejemplo, construcción de presas) y c) desplazados permanentes que buscan sobrevivir debido a que su hábitat no es capaz de proveerles las necesidades mínimas debido a la degradación de los recursos naturales básicos¹⁸⁴. Mientras que, el IASC diferencia cuatro categorías de desplazados medioambientales: a) aquellos que huyen de desastres naturales repentinos, b) los desplazados a causa de desastres de aparición “lenta” o “sigilosa” (por ejemplo, las sequías) que han impactado seriamente en el modo de vida de las personas, c) los desplazados a causa del aumento del nivel del mar, como es el caso de las pequeñas islas de pacífico y d) los desplazados a causa de conflictos en los que las causas medioambientales están interrelacionadas¹⁸⁵

No obstante, a grandes rasgos, los movimientos de personas a causa del cambio climático pueden adoptar alguna de las siguientes formas¹⁸⁶:

1. Desplazamientos por el deterioro ambiente, creando olas migratorias que se irán repitiendo a lo largo de los años sobre todo en los países empobrecidos.
2. Desplazamientos provocados por el impacto de desastres naturales.
3. Movimientos migratorios a gran escala a causa de cambios radicales en el clima junto con otros factores como conflictos bélicos, políticos, estrés ecológico o graves cambios socio-económicos.
4. Movimientos causados por las expropiaciones.

Así mismo, las clasificaciones apuntan a que no todos los refugiados ambientales son víctimas de causas exclusivamente naturales, sino que también derivan de la actividad directa del hombre, ya sea voluntaria o involuntaria¹⁸⁷. Por ejemplo, las compras de

¹⁸⁴ EL-HINNAWI, E., ob. cit

¹⁸⁵ OCHA and IDMC, ob. cit., pp. 9 y ss.). Para conocer más tipologías de refugiados ambientales consultar SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., pp. 42-45 y BORRÀS PENTINANT, S., art. cit., 91.

¹⁸⁶ MCLEMAN, R. and SMIT, B., *Climate Change, Migration and Security*, Canada: Canadian Security Intelligence Service, 2004 (Citado por SÒLA PARDELL, O., ob. cit., pp. 36 y 44) y BATES, D.C., “Environmental Refugees? Classifying Human Migration caused by Environmental change”, *Population and Environment*, vol. 23, nº 5 (2002).

¹⁸⁷ Como accidentes industriales, grandes proyectos económicos de desarrollo, etc. Ejemplo de este tipo de desastres fueron el accidente industrial de Bhopal (India) de 1984 en el que murieron por envenamiento 30.000 personas y otros cientos de miles se desplazaron debido a la fuga de un gas venenoso de una planta química de pesticidas o, el accidente nuclear de Chernobyl ocurrido en 1986 en el que fueron evacuadas alrededor de 600.000 personas. Actualmente, la zona permanece deshabitada y contaminada por lo que las

hectáreas de grandes multinacionales en los países empobrecidos, conllevan el desplazamiento de sus habitantes directamente o, a la denegación del uso de los recursos naturales. Estos desalojos ya han sido denunciados por las agencias de Naciones Unidas para la agricultura y alimentación y para el desarrollo (PNUD y FAO)¹⁸⁸. En este sentido, Bates también argumenta que el fenómeno migratorio puede diferenciarse por su naturaleza internacional, planificada o involuntaria¹⁸⁹.

4. Críticas a la extensión del término refugiado a los desplazados medioambientales.

Al ser un tema tan actual y complejo, muchos autores se han pronunciado sobre ello. Dando lugar a numerosos argumentos en contra o reticentes a la ampliación de la protección internacional a este colectivo. Algunos de los argumentos más relevantes son:

1. Posibilidad de una devaluación de la actual protección de los refugiados. En este sentido, según Solà Pardell, una definición muy amplia podría resultar contraproducente a la hora de proteger a los más necesitados de protección internacional¹⁹⁰ cuyos derechos y obligaciones están ya definidos.
2. La ampliación del concepto de “refugiado” traerá consigo la llegada masiva de personas solicitantes de protección internacional.
3. Ampliar las causas no políticas de las migraciones forzadas, servirá de justificación para que los Estados no otorguen asilo político¹⁹¹.
4. Resulta difícil separar las causas ambientales de otras vinculadas (económicas, sociales, etc.) que provocan los movimientos migratorios. Esto conlleva una dificultad añadida al hecho de encontrar un consenso en la definición ya que, por ejemplo, cuando la degradación ambiental es un factor adicional pero no el principal causante de la decisión, se cuestiona si ese desplazamiento debe ser identificado como medioambiental¹⁹². Además, el tiempo y la progresividad del carácter de las disrupciones medioambientales permiten la construcción de una voluntad de partir basada en numerosos factores principalmente económicos y sociales¹⁹³

personas desplazadas no podrán retornar a sus hogares. Información disponible en: <http://www.chernobylwel.com/ES/740/chernobil/>.

¹⁸⁸ CASTILLO, J. M., ob. cit., p. 54.

¹⁸⁹ BATES, D.C., art. cit.

¹⁹⁰ SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 41.

¹⁹¹ BORRAS PENTINANT, S., ob. cit., p. 86.

¹⁹² SÒLA PARDELL, O., ob. cit., pp. 36 y 37.

¹⁹³ ESPÓSITO, C. y TORRES CAMPRUBÍ, A., art. cit., p. 18.

5. Es difícil establecer una respuesta jurídica única ante las situaciones de desplazamiento medioambiental. Estas son muy complejas y están interrelacionadas con otros factores externos.
6. El “refugiado” legal previsto en la CG es una persona que ha sufrido una situación política y social clara. Por tanto, el añadir causas medioambientales supone un problema de carácter teórico.
7. Una de las tres soluciones duraderas de ACNUR es el retorno voluntario cuando cesa la causa que motivó al desplazamiento. En este sentido; ¿una persona que huye de su hogar porque las sequías dificultan la producción agrícola puede volver?, ¿sería suficiente una protección temporal? ¿o debería depender del contexto de cada uno?, ¿la protección debería concederse *prima facie* como en las situaciones de conflicto armado? Todos estos interrogantes dificultan un consenso acerca de una figura jurídica que proteja a los *refugiados medioambientales*.

No obstante, parece claro que lo que más dificulta un posible consenso internacional es la falta de voluntad política y que, en caso de que se llegara a algún acuerdo, se prevé que pocos Estados lo ratificarían y sería un instrumento frágil.

Desde mi perspectiva, considero que, en torno a todas estas críticas, subyace el miedo y/o en la incertidumbre de una posible desregulación del actual estatuto de refugiado previsto en la CG y en la posibilidad de que la ampliación de los motivos para otorgar protección genere la llegada masiva de personas buscando un mejor nivel de vida.

5. Posición de ACNUR.

En lo relativo a las migraciones forzosas medioambientales, ACNUR¹⁹⁴ manifiesta que motivará a la reflexión de los gobiernos y organizaciones sociales, así como instará a la comunidad internacional a que actúe con este colectivo en favor del cumplimiento de los derechos humanos y a través de la cooperación internacional.

No obstante, las personas víctimas de desastres naturales que serán amparadas por el ACNUR son¹⁹⁵:

1. Las que huyen de conflictos armados provocados por factores ambientales. Estas, según ACNUR, podrán ser refugiadas en virtud del derecho regional de los

¹⁹⁴ GUTERRES, A., ob. cit., pp. 2 y 9.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, pp. 6 y 7.

refugiados o ser protegidas mediante “formas complementarias”, pero no se les concederá el estatuto de refugiado¹⁹⁶. Ejemplo de ello, son las personas desplazadas a causa del conflicto que estalló en la región de Darfur en Sudán por el control de las fuentes energéticas, las tierras fértiles y el agua potable de la zona sur. Junto con el conflicto de Israel y de los países árabes de Oriente medio por la lucha por el control de las zonas hídricas y por su cercanía a las reservas de petróleo.

Este escenario se repetirá con mayor frecuencia a lo largo de los años ya que, una de las consecuencias del cambio climático es la disminución de los recursos naturales disponibles.

En este contexto, añadir que la extensión del mandato de ACNUR en situaciones de conflicto bélico no alcanza a las personas que huyen después de cese de las hostilidades debido a que su hábitat se ha visto modificado hasta el punto de no proveerles los medios básicos para vivir a consecuencia de dicho conflicto. Ejemplo de estas situaciones los encontramos en la guerra de Vietnam en la que el ejército estadounidense bombardeó miles de hectáreas de bosques, obligando a desplazarse a miles de personas que vivían de los recursos de esos bosques o, en el conflicto birmano, cuyo gobierno deforestó las zonas donde se ocultaba la etnia Karen. Hecho que produjo el desplazamiento de unos 15 millones de habitantes que dependían de esos bosques para vivir.

2. Aquellas que salieron de su país antes de que se produjera el desastre natural. Debiendo ser protegidas para evitar su regreso.
3. Las que huyan de su patria debido a que sus gobiernos, conscientemente, han retenido o impedido su asistencia para castigarlos o marginarlos por alguno de los cinco motivos contemplados en la CG. Es decir, cuando la degradación ambiental se utilice como arma discriminatoria de un determinado grupo social¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Ver al respecto: HEMS, M., *Sudán: la guerra olvidada*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 1997, p. 3 y 4. Es importante también mencionar que la destrucción medioambiental ha sido utilizada como arma de guerra. Por ello, fue reconocida como crimen de guerra en el artículo 8.2.b del Estatuto de Tribunal Penal Internacional. SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 83-85.

¹⁹⁷ ARENAS, N., “La normativa aplicable a los desplazados por causas medioambientales”, *Ecología política*, 33 (2007), p. 70 y Mc ADAM, J., ob. cit., p. 3

4. Las que habiten en islas que sean proclives a la desaparición a causa del cambio climático, como son las Maldivas, Tuvalu o Papua Nueva Guinea¹⁹⁸.

Ahora bien, algunos autores han manifestado que la protección de los “refugiados ambientales” no debe ser competencia de ACNUR puesto que la naturaleza de este fenómeno es distinta. Por ello, se propone la creación de una agencia que coordine los programas y las actividades tendentes a paliar los efectos del cambio climático guiada por las recomendaciones de ACNUR y de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja¹⁹⁹.

En lo que respecta al concepto en sí, según ACNUR, las “personas ambientalmente desplazadas”²⁰⁰ no se calificarán como refugiadas receptoras de protección internacional. A esto, añade que: cualquier iniciativa que tenga por finalidad modificar la definición de la CG correría el riesgo de traer consigo una renegociación de dicha convención y que, además, este intento de redefinición “en el entorno político actual puede dar lugar a una reducción de las normas de protección de los refugiados (...)”. Por tanto, ACNUR, temeroso de una posible desregulación y evitando avivar cualquier debate en este asunto, para defender la no ampliación del termino refugiado, se agarra únicamente al hecho de que la situación política actual no es proclive a ello. La pregunta aquí es: ¿la protección internacional de los refugiados es una cuestión política o humanitaria?

De otro lado, y reafirmando lo ya expuesto, ACNUR sí reconoce la existencia de migrantes que huyen de desastres naturales y traspasan las fronteras nacionales y afirma que estos no están amparados por el DIR, pero sí por los DDHH²⁰¹. Afirmación, a mi juicio, poco acertada por parte del Alto Comisionado ya que, el cumplimiento de estos es insuficiente en los casos de exilios forzosos. No solo debido a su escaso desarrollo o a que su vulneración no garantiza la protección de no devolución²⁰², sino a que estas

¹⁹⁸ Esto se debe al mandato de ACNUR de proteger, reducir, prevenir los casos de apatridia. Ver al respecto: Resolución 50/2012 de la Asamblea General de la ONU (9 de febrero de 1996) A/RES/50/152. Reiterada en las resoluciones 61/137 (25 de enero de 2007), 62/124 (24 de enero de 2008) y 63/148 (27 de enero de 2009).

¹⁹⁹ ROSABAL LABRADA, C. M., ob. cit., pp. 6 y 9.

²⁰⁰ Término acuñado por ACNUR, la OIM y el Grupo Político de Refugiados. Entendiendo que son personas desplazadas en su propio país o que se han desplazado a través de las fronteras internacionales debido a la degradación, el deterioro o la destrucción del medio ambiente. UNHCR, *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, Geneva: UNHCR, 1993. Citado por BORRÀS PENTINANT, S., art. cit., p. 90.

²⁰¹ GUTERRES, A., ob. cit., pp. 4 y 9

²⁰² En teoría, cualquier violación de los DDHH podría dar lugar a una obligación de no devolución [*R c. Juez especial, ex parte Ullah (2004) UKHL 26, párrafos 24 y 25 (Señor Bingham), 49 y 50 (Señor Steyn) y 67 (Señor Carswell)*]. Sin embargo, en la práctica esto resulta casi imposible porque, a diferencia de la prohibición de devolver a alguien a un país donde será objeto de tratos inhumanos o degradantes, la mayoría de los DDHH permiten prueba de equilibrio entre los intereses del Estado y del individuo. Situando así la

personas se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad al estar desprotegidas y desarraigadas de sus países de origen, así como al “portar sobre sus hombros” graves situaciones de estrés, de temor, de sufrimiento. Aun así, si la única protección que tienen son las normas de los DDHH y no tienen un Estado que las proteja: ¿quién las atiende?, ¿quién defiende su dignidad?, ¿quién palia su sufrimiento?, parece claro que no el Estado de su nacionalidad o de residencia habitual. En este sentido, Mc Adam, afirma que:

“las personas [desplazadas a causa del clima] pueden exigir protección en los Estados industrializados precisamente porque ellos tienen la responsabilidad de ayudar a quienes han sufrido a consecuencia de sus emisiones a lo largo del tiempo”²⁰³.

6. Respuesta de la Unión Europea

En el ámbito parlamentario, los miembros del Partido Verde emitieron una declaración en la que invitaban a las instituciones europeas a poner en marcha instrumentos para proteger a los *refugiados medioambientales*. Así mismo, han intentado en varias ocasiones, y sin éxito, incluir referencias sobre este colectivo en los documentos europeos. El Consejo de Europa también se ha mostrado activo en este ámbito²⁰⁴. No obstante, aunque la mayoría de los Estados no entran en el debate jurídico que entraña este asunto, algunos sí se han posicionado a favor del establecimiento de una protección temporal como Bélgica. Cuyo Senado aprobó en 2006 una resolución a favor del reconocimiento del estatuto de desplazados medioambientales a nivel internacional. Finlandia y Suecia han sido otros dos países europeos que también han apostado por la protección de este colectivo extendiendo y reforzando el estatuto de protección temporal a los desplazados medioambientales²⁰⁵.

De otro lado, la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) reconoce el derecho a la vida, a la privacidad y a la vida familiar. Y, la interpretación del Tribunal

protección de la no devolución fuera del alcance del solicitante. Aunque los tribunales han dejado claro que no se pueden identificar como “trato inhumano o degradante” situaciones de extrema pobreza, desempleo, ausencia de recursos, etc., tampoco existe ningún impedimento en que los efectos del cambio climático sean categorizados como “fuente” de tratos degradantes. Mc ADAM, J., ob. cit., p.5.

²⁰³ *Ibíd.*, pp. 5 y 6.

²⁰⁴ Miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa invitaron al Consejo de Ministros a la adopción de una recomendación que pudiera reconocer la existencia y la situación de desprotección en la que se encuentran los desplazados medioambientales. SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 96.

²⁰⁵ SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., pp. 96 y 97. Ver Ley de Extranjería de Suecia de 2005, Cap. 4, Sec. 2. (Disponible en: www.sweden.gov.se/sb/d/5805/a/66122). Suecia no sólo ha reconocido la protección de este colectivo, también lo ha puesto en práctica al reconocer como *refugiados medioambientales* a los desplazados del tsunami del sudeste asiático. A estos, les dio la misma protección que a los refugiados de la guerra de Kosovo.

Europeo de Derechos Humanos ha permitido que los daños medioambientales constituyan vulneraciones de estos derechos. Pudiendo así, exigir la reparación del daño²⁰⁶.

7. Protección temporal

Además de la protección subsidiaria, la UE crea otra figura de acogida: *la protección temporal*²⁰⁷. Herramienta para paliar las situaciones de colapso que pudiera provocar la llegada masiva a la UE de desplazados y refugiados de terceros países que no pueden volver a entrar en su país de origen²⁰⁸. Esta, se otorga por un periodo de tiempo limitado (un año, prorrogable automáticamente por un periodo de seis meses durante un plazo máximo de un año²⁰⁹) y no pretende socavar la correcta aplicación de la CG²¹⁰. La Protección temporal será activada cuando así se adopte por mayoría cualificada del Consejo²¹¹ y terminará porque ya haya pasado el plazo pertinente; o bien porque así lo acuerde el Consejo por mayoría cualificada²¹². Cuando finalice dicha Protección pueden ocurrir dos acontecimientos: que la persona vuelva a su país de origen debido al cese de la causa que lo forzó a huir; o que dicho retorno no sea factible y se le conceda el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria o se le aplique la normativa en materia de extranjería²¹³. No obstante, a pesar los esfuerzos por crear este mecanismo, la UE nunca lo ha activado a pesar de la existencia de crisis humanitarias como fue la de la región de Kosovo o el actual conflicto sirio.

²⁰⁶ STEDH, de 9 de diciembre de 2004, *caso López Ostra c. España* (Nº 16798/90) y STEDH, de 9 de junio de 2005, *caso Fadeyeva c. Rusia* (Nº 55723/00).

²⁰⁷ A través de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de Protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Esta Directiva encuentra en su base legal en los párrafos 2.A y 2.B del artículo 63 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

²⁰⁸ Artículo 1 de la misma.

²⁰⁹ Artículo 4.1.

²¹⁰ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., “La protección subsidiaria como concepto diferente a la Protección Temporal. Hacia un Derecho comunitario europeo en la materia”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (ed.), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva: Universidad de Huelva, 2002, p. 243.

²¹¹ Decisión que contendrá también: una descripción concreta del grupo susceptible de protección, la fecha a partir de la cual tendrá efectos la protección, información de los Estados miembros sobre su capacidad de recepción e información de la Comisión, de ACNUR y de otras organizaciones internacionales pertinentes. Artículos 5.1 y 5.3.

²¹² Artículo 6. Tanto para activar la Protección temporal como para ponerle fin, antes de la adopción por parte del Consejo, será necesario una propuesta de la Comisión.

²¹³ Artículos 20-23 de la Directiva 2001/55/CE. Ver al respecto: GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., “La protección subsidiaria...”, ob. cit., pp. 242-244.

ANEXO VI

REFUGIADOS DE FACTO A CAUSA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ERRÓNEAS.

Posición de ACNUR

En lo que respecta al ACNUR, y cómo se señaló anteriormente, este no ha extendido su mandato a los desplazados por PEE, puesto que entiende que las personas sí pueden desplazarse por hambruna o pobreza extrema, pero que estos no se consideran refugiados por el DIR²¹⁴. Por ello, los denomina “inmigrantes económicos”, debido a que su desplazamiento es voluntario con el fin de mejorar su futuro y el de su familia. Así mismo, afirma que los refugiados, por el contrario, se mueven para salvar sus vidas o su libertad²¹⁵. Entonces, ¿cabría afirmar que las personas que carecen de los alimentos necesarios para su subsistencia por estar en una situación de pobreza extrema o, aquellas que no cuentan con un sistema sanitario que los proteja de enfermedades no se desplazan para salvar sus vidas?, ¿es suficiente una gestión basada únicamente en los DDHH?

²¹⁴ ACNUR, *Preguntas más frecuentes sobre “refugiados” y “migrantes”*, Ginebra: ACNUR, 2016, p. 3.

²¹⁵ [Fecha de consulta: 2 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/>

ANEXO VII

PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAS

1. Régimen jurídico de protección.

La protección de las PDI es responsabilidad del Estado en el que estas se encuentren. Estos, junto con las agencias internacionales, y según el Relator Especial de los desplazados internos Chaloka Beyani, deberán asegurarles a las PDI como mínimo cuatro categorías de derechos²¹⁶: los relacionados con la protección de la vida y la integridad física, con los aspectos esenciales de la vida humana (alimentación, refugio, salud y educación), con la vivienda, la propiedad de la tierra y los medios de subsistencia, así como los derechos civiles y políticos. No obstante, se ha constatado que los instrumentos de DDHH y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) son insuficientes para proteger eficazmente a este colectivo. Hecho que llevó al representante para la cuestión de las PDI, Francis M. Deng, a proponer un instrumento internacional específico: los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” a fin de definir y sistematizar el régimen de protección aplicable y eliminar las lagunas existentes en la normativa jurídica internacional²¹⁷. Dicho documento, considerado el eje central del Derecho internacional de las PDI y el primer logro de la comunidad internacional de abordar este asunto de forma global y con sensibilidad, es mucho más amplio e innovador que la CG ya que recoge las responsabilidades en materia de prevención, protección jurídica, asistencia humanitaria y soluciones duraderas²¹⁸ de las autoridades estatales, así como de las organizaciones internacionales y ONGs²¹⁹. Se hace necesario advertir que, aunque en dicho instrumento se reafirmen normas de DIH y de DI de los DDHH, su aplicación no

²¹⁶ Informe del Relator Especial de los Derechos Humanos de los Desplazados Internos Chaloka Beyani, presentado al Consejo de Derechos Humanos, 16ª sesión, 2010. Citado por SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 62.

²¹⁷ A principio de la década de los 90, y antes de la promulgación de los Principios Rectores, hubo varias iniciativas en relación a la necesidad de proteger a las PDI. Estas fueron: la *Declaración de Turku/Abo sobre Estándares Humanitarios Mínimos* de 1990 y los *Principios de Derecho Internacional para los Desplazados Internos* de 1992 (recogidos en la *Declaración de Londres* del año 2000). La primera, surgió a manos de un grupo de expertos en DDHH y, en ella, se amplía el alcance del Derecho Internacional de los DDHH a las PDI incluso cuando el país se encuentra en un estado de excepción. Estado que puede suponer, a veces, la suspensión de la protección de los DDHH. Dicha Declaración, además, reafirma las garantías que el DIH concede a la población civil en los Convenios de Ginebra. De otro lado, la segunda iniciativa vino de la mano del International Law Association. En ella se propone un régimen de protección específico para las PDI en el que se les garanticen los mismos derechos que disfrutaban los refugiados, debido a que considera inadecuado que se trate de forma distinta a los refugiados y a los desplazados internos. DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., pp. 114-116.

²¹⁸ Estas son: el retorno, el reasentamiento y la integración en la comunidad de acogida.

²¹⁹ SÁNCHEZ LEGIDO, A., ob. cit. p. 19.

es de obligado cumplimiento, quedando sometido a la conveniencia de los Estados²²⁰. No obstante, estos PR se han convertido en “estándares mínimos internacionales y herramienta práctica” de protección a las PDI. Aceptados por la ONU, organizaciones regionales, organizaciones de carácter humanitario, ONGs y multitud de países²²¹.

2. Posición de ACNUR.

La labor de ACNUR con las PDI comenzó en 1972 cuando el ECOSOC solicitó al Alto Comisionado dar asistencia a refugiados y a las “personas desplazadas dentro del país” que regresaban al sur de Sudán²²². Sin embargo, la respuesta dada por esta organización fue débil y con importantes vacíos. Por ello, y respondiendo a la petición de la Asamblea General, el IASC en 2015 creó un *cluster approach* (o enfoque sectorial) para cubrir las lagunas existentes en respuesta humanitaria y mejorar la calidad de esta. Este *cluster* identificó nueve áreas de actividad y ACNUR fue encomendado a liderar tres ellas en relación con la protección de las PDI dentro de un conflicto. Estas son: albergues de emergencia, coordinación y gestión de campamentos y protección²²³.

Actualmente, ACNUR, bajo la coordinación de la OCHA y el IASC, otorga asistencia humanitaria a casi 38 millones de desplazados en 28 países -siendo su campo de actuación cada vez más amplio, puesto que a finales de 2014 actuaba en 24 países²²⁴-. No obstante, entiende que el responsable de otorgar la protección es el Estado en el que se encuentran y que su tarea es complementaria a la responsabilidad soberana²²⁵.

²²⁰ Estos firman los Principios Rectores para no dar “mala imagen” ante la comunidad internacional y, después, a la hora de actuar, siguen apelando a la doctrina de la soberanía nacional y a la “no injerencia en asuntos internos”. Argumento que hace muy difícil la protección y asistencia a las PDI y que conlleva a cuestionarse si es hora de romper con la rigidez de la tradición westfaliana de la soberanía nacional y apostar por el principio de la “responsabilidad de proteger”.

²²¹ DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., p. 130. Según Robert K. Goldman, en un futuro la mayoría de los Principios Rectores se consolidarán en las instituciones nacionales e internacionales, cristalizándose y convirtiéndose en costumbre internacional. GOLDMAN, R.K., “Internal Displacement, the Guiding Principles on Internal Displacement, the Principles Normativa Status, and the Need for their Effective Domestic Implementation in Colombia”, *ACDI*, vol. 2 (2009), pp. 59-86.

²²² ECOSOC, Resolución 1705 (LIII), 27 de julio de 1972. Citado por ACNUR, *La Protección de los desplazados internos y el papel de ACNUR*. Reunión consultiva oficiosa, n° 7. Ginebra: ACNUR, 2007, p. 1.

²²³ En relación a la protección de las PDI por desastres naturales, la Federación Internacional de la Cruz Roja es la que se encarga de la actividad “albergues de emergencia” y la OIM de “coordinación y gestión de campamentos”. DOS SANTOS SOARES, A., ob. cit., pp. 134 y 135 y ACNUR, *La Protección...*, ob. cit., p. 2.

²²⁴ Datos de finales de 2015. [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>

²²⁵ En este sentido, ACNUR entiende que la labor humanitaria es complicada, sobre todo en contextos de conflicto bélico, puesto que el Estado puede que esté ausente, no sea capaz de ejercer autoridad o incluso

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Alto Comisionado afirma, de forma tajante, que estas personas no son refugiados y que no están amparadas por el DIR, pero sí por el DI de los DDHH y por el DIH. Así mismo, subraya que la institución del asilo no debe ser debilitada por la labor con los desplazados internos²²⁶.

De otro lado, el Alto Comisionado también ha afirmado que las personas forzadas a huir de sus hogares a causa de desastres naturales son PDI y que ha ofrecido asistencia a este colectivo en circunstancias excepcionales²²⁷ (esto supone que da valor a la definición de PDI propuesta en 1998). En este sentido, ante el riesgo de desastres naturales y para proteger a sus ciudadanos, ACNUR propone a los gobiernos que identifiquen las zonas peligrosas para vivir debido a su vulnerabilidad ante el cambio climático. Esto supondrá la evacuación forzosa de las familias que habiten en esas zonas. Las cuales, tendrán prohibido regresar a sus hogares y serán realojadas en territorios más seguros. Lo que supondrá que probablemente sean calificadas como PDI y amparadas por los PR de los Desplazamientos Internos de 1998²²⁸.

3. Artículo 4.4 de la Convención de Kampala.

En lo relativo a las respuestas regionales, añadir que la Convención de Kampala de la UA en su artículo 4.4 enumera las categorías de desplazamientos arbitrarios prohibidas. Estas son: a) desplazamiento basado en políticas de discriminación racial u otras prácticas similares, b) desplazamiento debido a situaciones de conflicto armado, c) desplazamiento utilizado como arma de guerra o fruto de violaciones del DI humanitario en situaciones de conflicto armado, d) desplazamiento causado por la violencia generalizada o por violaciones de derechos humanos, e) desplazamientos por causas nocivas, f) movimientos forzados por desastres naturales, producidos por el ser humano o por otras causas si las evacuaciones no son necesarias por salud seguridad o salud de los afectados g) desplazamiento usado como un castigo colectivo y h) desplazamiento provocado por un

apruebe políticas que provoquen o agraven el desplazamiento forzado o impidan la labor humanitaria. ACNUR, *La Protección...*, ob. cit., p. 3.

²²⁶ *Ibíd.*, p. 4.

²²⁷ Algunos ejemplos de asistencia han sido en: el tsunami del océano Índico de 2004, el terremoto en Pakistán de 2005, el ciclón Norgis en Myanmar en 2008, las inundaciones en Pakistán de 2010 y el tifón Haiyan en Filipinas en 2013. [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>

²²⁸ GUTERRES, A., ob. cit., p. 4. En estos casos el Alto Comisionado, Antonio Guterres, manifiesta que la solución duradera más probable es la integración de las PDI en la nueva comunidad de acogida.

acto, evento, factor o fenómeno de gravedad comparable a lo mencionado anteriormente siempre que se justifique por el DI.

ANEXO VIII

EN TRÁNSITO

Toda respuesta que se dé ante la problemática de los desplazados “en tránsito” debe tener como mínimo un enfoque transversal de DDHH (al igual que en origen y en destino²²⁹) puesto que estos derechos son universales e inalienables a todo ser humano. En este sentido, es la comunidad internacional la que debe instar a los Estados “de paso” a que actúen bajo el principio de solidaridad internacional y de humanidad para que estos aúnen sus fuerzas con el fin de dar soluciones eficaces a los futuros solicitantes de asilo. No obstante, como primera respuesta es primordial que los Estados permitan que estas personas accedan a la ayuda humanitaria para así poder satisfacer durante el trayecto sus necesidades básicas: agua, techo, comida y salud, así como implementar pasillos humanitarios seguros o la posibilidad de pedir asilo en Consulados, embajadas, para evitar la pérdida de vidas humanas durante el viaje.

Si bien, esto es tarea difícil. No sólo por el despliegue de recursos humanos, técnicos, financieros y de infraestructuras que se necesitan, sino también por la labor de cooperación y coordinación que tienen que desempeñar los Estados “de tránsito”. A esto se añade lo que a mi juicio supone el principal problema: el miedo. Miedo a la magnitud del problema (número de desplazados, necesidad de dar una respuesta integral, etc.), a lo desconocido, etc. Lo que conlleva, entre otros factores, a una clara ausencia de voluntad política y, por tanto, a una aparición muy tímida de iniciativas para proteger a estas personas. Por ello, es crucial visibilizar este drama humano ya que la mayoría de personas que están “en tránsito” son potenciales refugiados susceptibles de protección internacional, personas que sufren y que necesitan atención y protección inmediata.

En lo relativo a la externalización de las fronteras que está llevando a cabo Europa, resulta necesario hacer mención a la Sentencia del TEDH, caso Hirsi Jamaa y otros c. Italia, de 23 de febrero de 2012. En ella, el Tribunal afirma que²³⁰:

“Cuando el Estado a través de sus agentes que operen fuera de su territorio ejerzan control y autoridad sobre un individuo y, por ello, ejerzan jurisdicción, el Estado está bajo la obligación del artículo 1 del CEDH de asegurar a dicho individuo los derechos

²²⁹ Así lo recuerda la conclusión 10 de la Declaración de San José de 1994.

²³⁰ GORTÁZAR ROTAECHE, C. J., *Inmigración Irregular...*, ob. cit., p. 133.

y libertades de la sección 1 del Convenio que sean relevantes para la situación de dicho individuo (...)

Si los Estados dieran cumplimiento a esta afirmación, millones de personas “en tránsito” verían garantizados sus derechos más fundamentales al acercarse a las fronteras europeas. No teniendo que soportar situaciones de extrema vulnerabilidad y haciendo el final de su travesía un poco más segura. No obstante, parece que, en la práctica, los derechos recogidos en la CEDH no siempre se respetan.

ANEXO IX

DESPLAZAMIENTOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los pueblos indígenas no sólo se ven desplazados por los efectos directos del cambio climático, sino también por la creación de los espacios protegidos²³¹ como parques nacionales y reservas de fauna silvestre. Actividad que actualmente supone la mayor amenaza a la integridad de las tierras indígenas²³² y que ha provocado el desplazamiento de aproximadamente 600.000 personas²³³. Estos espacios protegidos son territorios en los que han vivido los pueblos indígenas durante generaciones en armonía con el medio ambiente y respetándolo. Y, ahora, con el pretexto de la conservación la naturaleza, la defensa de los derechos humanos ha quedado en un segundo plano. Estos han sido denominados “refugiados del conservacionismo”²³⁴. En Camboya, por ejemplo, pese a que se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la posesión colectiva de tierras, 6.5 millones de hectáreas de bosque han sido concedidas a grandes empresas madereras y otras 3.3 millones de hectáreas fueron declaradas “espacio protegido”. Impidiendo el acceso a los recursos naturales²³⁵.

Los pueblos indígenas también se ven violentados a desplazarse a causa de los conflictos armados -como es el caso de los indígenas de Colombia-, de prácticas extractivas y de explotación de recursos naturales²³⁶, así como debido a la implementación de grandes proyectos de desarrollo económico en sus territorios. Siendo estas últimas causas de desplazamiento consecuencia directa de la ejecución de una política gubernamental errónea. Dicha afirmación encuentra su justificación en el llamado *derecho a la consulta*. El cual, obliga a los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas que puedan verse afectados por cualquier medida legislativa o administrativa adoptada.

²³¹ La superficie total de la tierra en régimen de protección se ha duplicado desde 1990. Actualmente, hay 110.000 zonas protegidas por todo el planeta, lo que supone un 12% de la superficie total. CASTILLO, J. M., ob. cit., p. 56.

²³² *Declaración del Foro Internacional de Mapeamiento Indígena*, Vancouver, Canadá, marzo de 2004. Citado por *Ibíd.*, p. 56.

²³³ DOWIE, M., “Los refugiados del conservacionismo. Cuando la conservación implica desterrar a la gente”, *Ecoportal.net*, 28 de diciembre de 2006. Un ejemplo de ello fue la creación de parques nacionales en Uganda a principio de los 90. Esto causó problemas a los indígenas batwas que ya no tienen acceso a los recursos forestales y han pasado a ser jornaleros sin tierras. Documento A/HRC/4/32, de 27/02/2007, párrs., 22 y 23.

²³⁴ DOWIE, M., art. cit.

²³⁵ Doc. A/HRC/4/32, de 27/02/2007, párr. 15.

²³⁶ En relación a la explotación maderera, aproximadamente, 60 millones de indígenas dependen casi exclusivamente de los bosques para vivir. Aunque existen leyes forestales, las autoridades locales anteponen los intereses de las empresas a los derechos de los pueblos y la explotación de los recursos naturales suele darse de forma ilegal apoyado por funcionarios y empresario corruptos. *Ibíd.*, párr. 26.

Para que dicho procedimiento sea conforme a la normativa internacional, la consulta tiene que ser previa (antes de aprobarse cualquier plan o proyecto), libre (sin ningún tipo de coerción ni manipulación) e informada (con pleno conocimiento de causa)²³⁷. Todo ello con el fin de lograr el consentimiento del pueblo y así complementar y contribuir a dar efectividad a sus derechos sustantivos²³⁸, evitando un desalojo forzoso.

El traslado involuntario de población indígena podría conducir a una asimilación forzosa contraria al derecho de la preservación cultural²³⁹, junto a un empobrecimiento de los pueblos. Esto, conllevaría a una vulneración de numerosos derechos específicos de los pueblos indígenas contenidos en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas²⁴⁰ y en el Convenio n° 169 de la OIT como, por ejemplo, el derecho a no ser desplazados por la fuerza de sus tierras, a practicar y desarrollar sus tradiciones culturales y espirituales, a la integridad física y mental, a conservar sus costumbres, a la propiedad, etc. En este sentido, el antiguo Relator Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada, Miloon Kothari, define el desplazamiento forzoso como una violación de DDHH que solo debe suceder en casos excepcionales y con arreglo estricto a los principios del DI de los DDHH²⁴¹.

En lo relativo a la concesión de protección internacional, parece claro que sino cruzan las fronteras internacionales, serían catalogados como PDI, pero ¿y si cruzaran las fronteras de su país de origen?. Los pueblos indígenas pertenecen a un “grupo social determinado” puesto que, tienen numerosas características comunes tanto innatas como inmutables distintas al resto de los nacionales de un país. Por tanto, si se implanta un proyecto de desarrollo económico sin llevar a cabo un proceso de consulta justo y adecuado a la normativa internacional o si se produce una catástrofe natural en sus

²³⁷ Artículos 6.1.a y 16.2 del *Convenio n° 169 de la OIT* y artículo 10 de la *Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Además, según el artículo 7 de dicho Convenio, los Pueblos Indígenas no sólo deben ser consultados, sino que también deben participar en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas nacionales y regionales de desarrollo que puedan afectarles directamente. Para conocer las consultas realizadas o que se están realizando en Latinoamérica, visitar: www.consultasindigenas.com

²³⁸ Documento A/HRC/21/47, de 06/07/2012, párrs. 49 y 50.

²³⁹ Artículo 8.1. de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. SOLÀ PARDELL, O., ob. cit., p. 69.

²⁴⁰ Declaración adoptada por la Asamblea General en su resolución 61/295, de 13 de septiembre de 2007. Doc. A/RES/61/295.

²⁴¹ Documento E/CN.4/2006/41 (Anexo), de 14/03/2006. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, “Los derechos económicos sociales y culturales”*. Citado por Documento A/HRC/4/32, de 27/02/2007, párr. 20

territorio -sobrepasando el umbral de persecución²⁴²- y el gobierno del país no quiere o no puede proteger a este grupo, podemos afirmar que estaríamos ante potenciales refugiados según la CG en el caso de que llegaran a cruzar las fronteras nacionales²⁴³.

Urge hacer énfasis en la necesidad de dar visibilidad a la problemática de los indígenas desalojados de sus tierras (mediante censos, estudios estadísticos, etc.). Especialmente en aquellos casos en los que se antepone los intereses económicos de empresas privadas y gobiernos a los DDHH de estos, así como en la importancia de otorgarles protección jurídica específica²⁴⁴, intentando paliar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran a causa de la pobreza, exclusión y discriminación que sufren al llegar al país de destino²⁴⁵.

En todos estos supuestos de desplazamiento analizados, encontramos un elemento desencadenante común: la búsqueda de supervivencia²⁴⁶. Elemento que los distingue de los migrantes y que justifica la necesidad de protección internacional. No obstante, todos los desplazados forzosos no quieren o no pueden salir de su país de origen o de residencia habitual, quedando así excluidos de la posibilidad de obtener el estatuto de refugiado o de otras de formas de protección complementaria. Estas son las denominadas personas desplazadas internas (PDI).

Consentimiento del pueblo indígena

Según la Corte Interamericana de DDHH será necesario el consentimiento de la población indígena cuando los derechos afectados sean esenciales para la supervivencia de estos grupos como pueblos distintos y los efectos previstos en el ejercicio del derecho sean importantes. En este sentido, se entiende que los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y los

²⁴² Como ya vimos en el apartado 3.2 del presente trabajo, según ACNUR, se llega al umbral de persecución cuando se restringe de forma grave el disfrute de los derechos humanos fundamentales.

²⁴³ HARVARD, B., "Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law", *Villanova Environmental Law Journal*, Vol. 18, n° 1 (2007), p. 76.

²⁴⁴ En este sentido, el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen hace un llamamiento a los tribunales para que defiendan los derechos de estos pueblos, así como a las organizaciones civiles y a los partidos políticos para que incluyan los DDHH de los pueblos indígenas en las actividades de acción social y política. Documento A/HRC/4/32, de 27/02/2007, párr. 92.

²⁴⁵ ESPINIELLA, P., "Los pueblos indígenas de América Latina ante el fenómeno migratorio: oportunidades y desafíos", en: *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 18 y 19 de julio de 2006, p. 265. En lo relativo a la pobreza, según el antiguo Relator Especial para la cuestión indígena, Rodolfo Stavenhagen, estos pueblos se encuentran muy a menudo entre la población más empobrecida de su país. *Ibíd.*, p. 267.

²⁴⁶ ESPÓSITO, C., y TORRES CAMPRUBÍ, A., art. cit., p. 25.

recursos naturales son los necesarios para su supervivencia²⁴⁷. Por tanto, el consentimiento de los pueblos indígenas es requisito indispensable a la hora de realizar cualquier actividad en territorio indígena o en territorios con una influencia directa en sus prácticas culturales, religiosas y espirituales o en aquellos que tengan recursos naturales utilizados de forma tradicional por los indígenas (no hace falta que estos sean necesarios para su subsistencia)²⁴⁸. Siempre que dicha actividad suponga un menoscabo en la utilización y el disfrute del territorio, así como en la obtención de los medios básicos para vivir.

Resulta de gran utilidad señalar en este sentido el artículo 16 del Convenio nº169 de la OIT en el que se recoge como debe ser el procedimiento en el caso de que sea necesario un traslado de la población indígena de sus territorios.

“1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.

²⁴⁷ Documento A/HRC/21/47, de 06/07/2012, párr. 65.

²⁴⁸ *Ibíd.*

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”.