

Nuria de la Cinta Arenas Hidalgo

Facultad de Derecho

Universidad de Huelva

La Degradación Medioambiental y los Desplazamientos de Población¹.

Introducción

El preocupante deterioro del medio ambiente, que ha llevado a los científicos a hablar de un auténtico riesgo de Apocalipsis ecológico, es uno de los fenómenos más importantes en el origen actual de los desplazamientos humanos. Procesos como la deforestación; la desertización; el calentamiento del planeta como consecuencia de los gases de efecto invernadero; los niveles de contaminación del agua, aire, tierra y seres vivos; los grandes trastornos en el equilibrio ecológico de la biosfera; los modelos de producción y consumo insostenibles; los accidentes industriales o las catástrofes naturales en forma de inundaciones, ciclones o terremotos comienzan a ser alarmantes. Si, además, los relacionamos con el continuo crecimiento de la población mundial, nos encontramos con un ecosistema que pone en peligro la calidad de la vida humana sobre la tierra² y, en consecuencia, grandes masas de población que abandonan su hábitat natural, ya sea en el interior de sus países o cruzando fronteras internacionales, en busca de un medio donde vivir. Esta última clase de personas contribuye a identificar una nueva categoría de desplazados que ha venido a denominarse “refugiados medioambientales”.

¹ El presente estudio es fruto de los seminarios realizados en el marco de la *Acción Integrada entre España y Portugal* sobre “Las Obligaciones Internacionales en Materia de Medio Ambiente” del Ministerio de Educación y Cultura. Quisiera agradecer a los miembros del Grupo de investigación, especialmente a la Profesora Rosario Domínguez Matés, a la Doctora Rosa Giles Carnero y al Profesor Fernández Sánchez -Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, de la Universidad de Huelva-, las mejoras introducidas en el texto. Así mismo, quisiera expresar mi agradecimiento a los miembros del Centro de Estudios Sociales de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra por sus interesantes observaciones, en especial al Profesor Dr. José Manuel Pureza.

² JUSTE RUÍZ, J. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: MacGrawHill, 1999, p. 4.

En los últimos tiempos, millones de personas han sido desplazadas involuntariamente de sus lugares de residencia e incluso más allá de las fronteras de sus países. El desplazamiento de población no es un fenómeno nuevo pero ha adquirido una gran importancia en las últimas décadas, siendo especialmente dramático en los países en vías de desarrollo. El número de personas desplazadas hoy supera con mucho a cualquier otra etapa de la historia, si bien, paradójicamente, sólo una fracción de los mismos disfruta de estatus oficial y protección internacional³. El creciente número de personas que huyen del declive ambiental añade una nueva dimensión al ya controvertido y dramático problema de los refugiados y desplazados.

En claro contraste con el vacío jurídico e inactividad global, la situación y presión de las personas forzadas a emigrar a causa del deterioro del ecosistema es muy grave – se estima que puede haber entre 15 y 20 millones de desplazados medioambientales –, cifra que empeorará drásticamente en los próximos años.

Desplazados como consecuencia de un daño ecológico han existido antes en las sociedades humanas; la novedad ahora estriba en la intensidad, extensión y complejidad del fenómeno.

En el lenguaje coloquial, el término ‘refugiado’ describe a aquella persona que se ha visto obligada a abandonar su lugar de residencia habitual. Apenas se distingue entre aquellos que han tenido que dejar su propio país, de quienes han sido desplazados dentro de sus fronteras. Tampoco se diferencian las causas de la huida, ya sean para escapar de la persecución, de conflictos regionales, de la violación de sus derechos fundamentales, de desastres ecológicos o la miseria; a todos se les identifica como potenciales refugiados. Según el Derecho Internacional, sin embargo, el concepto de refugiado tiene un significado más concreto.

Desde la década de los años veinte del pasado siglo, aparecen instrumentos jurídicos de protección al refugiado que culminan con el Estatuto del *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados* y la llamada “Carta Magna de los Refugiados”, el *Convenio Relativo al Estatuto de los Refugiados*, de 1951, cuyo artículo 1.A.2, – que contiene la definición legal de refugiado –, sigue siendo norma de obligada referencia, tras casi medio siglo de vigencia.

No obstante, a pesar de sus logros, esta definición – fruto de su tiempo, pues fue gestada en plena Guerra Fría –, no ha podido cubrir todas las circunstancias de refugio. La multiplicación

³ El número de refugiados y otras personas a cargo de ACNUR, a 31 de diciembre de 1999, era de 22.335.440. ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*. Barcelona: ACNUR,

de los conflictos y la violencia generalizada en multitud de países han provocado grandes desplazamientos de población que huyen del caos y de la inseguridad que provocan las guerras, por lo que no encajan en una interpretación estricta de los parámetros del concepto acuñado en Ginebra. Más aún, cuando estas personas no han sido capaces ni de cruzar la frontera de su país, quedando atrapados como desplazados internos. Estas masas de refugiados nos han mostrado las crisis humanitarias más dramáticas desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

A estas circunstancias cabe añadir, en el debate actual, los desplazamientos de población producidos por la degradación ambiental. Problemática ésta estudiada principalmente en Universidades norteamericanas y cuyo debate, el presente artículo, pretende trasladar al castellano ofreciendo las líneas generales de la discusión doctrinal suscitada.

Así, en la primera parte de este estudio, analizaremos el fenómeno del llamado "refugiado medioambiental", la complejidad de sus causas y sus notas características. Teniendo en cuenta estos datos, nuestra primera pregunta será, ¿son o no estas personas refugiados? Aclarar quién es y quién no es refugiado tiene una enorme importancia para las personas desplazadas pues la respuesta determina el grado de apoyo y protección que los individuos reciben, así como las soluciones a largo plazo para su situación. Así, en una segunda parte, se analizará el Convenio de Ginebra de 1951 al respecto y las perspectivas de ampliación del concepto de refugiado que se han producido desde entonces. Finalizaremos, en la tercera parte, con un intento de aproximación integral y omnicomprendensiva como única vía de solución a este importante reto del Derecho Internacional contemporáneo.

I. Los llamados "refugiados medioambientales": problemática de su definición y características.

El concepto de refugiado medioambiental fue introducido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1985⁴, para definir a aquellas personas,

“who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life”.

Y por “environmental disruption” entendía “any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life”⁵.

A partir de la definición dada por EL-HINNAWI, la mayor parte de la doctrina se ha esforzado por explicar las causas que provocan estos flujos de desplazados y aportar sus propios conceptos. En la primera parte de la década de los ochenta, las clasificaciones sobre el origen de la degradación ambiental/desplazamiento son más generales para empezar a especializarse en la década de los noventa⁶.

⁴ En estos momentos aún se está intentando llamar la atención sobre el problema. El propio Director Ejecutivo del UNEP afirma, en el prefacio de la obra, que antes de buscar soluciones, la comunidad internacional tenía que reconocer la existencia de estos desplazados. EL-HINNAWI, a parte de definir el concepto, describía su incidencia y el número de personas desplazadas por la degradación ambiental prestando especial atención a las causas y complejos retos que este colectivo suponía para la comunidad internacional. EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985, p. i.

⁵ A continuación, distinguía tres categorías de ‘refugiados medioambientales’. En primer lugar, aquellos que han sido desplazados de forma temporal a causa de una tensión ambiental que, una vez finalizada y habiendo sido rehabilitada el área, les permitiría volver a su hábitat natural (pone por caso los terremotos, ciclones o accidentes industriales). La segunda categoría se refería a aquellos que han sido desplazados de forma permanente y reasentados en una nueva área; su desplazamiento se debería a cambios inalterables, generalmente provocados por el hombre, en su hábitat natural (sería la situación creada por la elaboración de grandes presas o la creación de lagos artificiales). En último lugar, tendríamos a aquellos que emigran de su residencia habitual de forma temporal o permanentemente, pudiendo producirse el desplazamiento dentro de sus propias fronteras o más allá de las mismas, en busca de una mejor calidad de vida (sería el caso de aquellos que han sufrido un deterioro tan importante en los recursos base de su hábitat natural que ya no puede cubrir sus necesidades básicas, como los pequeños propietarios cuyas tierras inundadas, salinizadas o afectadas por graves sequías les obligan a emigrar a otros lugares). EL-HINNAWI, E., *op. cit.*, p. 4. Utiliza el mismo concepto y distinción: WESTING, M.F., “Environmental Refugees: A Growing Category of Displaced Persons”, *Environmental Conservation*, vol. 19, nº3, 1992.pp. 203-205. Nosotros pensamos que todas las causas de degradación ambiental pueden provocar, a su vez, desplazamientos en el interior de las fronteras o hacia el exterior de las mismas y que todos pueden ser temporales o definitivos. Por tanto, sería interesante distinguir las causas de la degradación ambiental y por otro lado analizar los tipos de desplazamiento que producen pues, cada caso requerirá una solución diferente.

⁶ Comparárense los trabajos de EL-HINNAWI de 1985 o de JACOBSON, J., “Environmental Refugees: a Yardstick of habitability”, *Worldwatch Paper*, nº 86, de 1988, con los demás.

Normalmente nos encontramos con clasificaciones de tres tipos:

Aquellas que atienden principalmente a la posible intervención del hombre como desencadenante de la degradación ambiental. Así, distinguen entre lo que llaman "desastres naturales" de los que tienen su causa en una acción humana (origen antropogénico⁷).

Otra distinción habitual es la que se refiere al tiempo de gestación del desastre medioambiental. Así aparecen los "desastres sobrevenidos" y los "desastres graduales"⁸.

Por último, encontramos aquellos que estudian distintas causas sin categorías concretas⁹.

⁷ VLACHOS, E. distingue cuatro causas: Ecometabolism or ecosystem's change; human-induced disasters; ecopolitical upheavals; socio-economics dislocation. "Environmental Refugees. The Growing Challenge" en *Conflict and the Environment*, NATO Advancer Science Institute Series, Gleditsch, Nils Peters (edit.), Kluwer Academic Publisher, Dordrecht/Boston/London, 1997, pp. 293-312. Y WOEHLCKE, M. analiza las siguientes causas: Population growth and ecological damage; natural catastrophes without an anthropogenic component; natural catastrophes with an anthropogenic component; the permanent destruction of arable and grazing land; increased heavy flooding; other natural catastrophes with an anthropogenic component; other kinds ecological damage. "Environmental Refugees", *Aussenpolitik*, vol. 4, n° 3, 1992, pp.287-296.

⁸ COOPER, J., distingue: "long-term environmental degradation" de "sudden natural environmental disruption", a los que añade los "accidents industrial and chemical disasters". "Environmental Refugees. Meeting the Requirements of the Refugee", *New York University Environmental Law Journal*, 1998. LEE, S.W. analiza los siguientes: Sudden natural disasters; cumulative change; technological disaster; development schemes y el ecocidio. "In Limbo: Environmental Refugees in the Third World", en *Conflict and the Environment*, op. cit., pp. 273-292. MACCUE, G.S.: long-term degradation; sudden environmental disruption y por último, accidents. "Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 6, n°1, 1993. Por último, STRAVOULOPOULOU, M., aporta el término "slow-onset disruption" a los que añade "elemental disruption" (que abarca lo que para el resto de autores suelen ser desastres naturales); "biological disruption" (como las plagas); "accidental disruption"; "disruption caused by development and urbanization" y "environmental welfare". "Indigenous People Displaced from Their Environment. Is there Adequated Protection?", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, winter, 1994.

⁹ EL-HINNAWI, analiza: Natural disasters (incluye: Drought, famine, floods, tropical cyclones, earthquakes,); Degrading the land; Relocating people; Environmental accidents; Post-war refugees. *Op. cit.*, pp.1-41. J.L. JACOBSON estudia las siguientes causas: land degraded; unnatural disasters; toxics; inundation. "Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability", *Worldwatch Paper*, n° 86, noviembre, 1988, pp.1-45. D. LAZARUS no hace una clasificación concreta limitándose a exponer las distintas causas generadoras del fenómeno. "Environment: New Stranger in the Door" *Refugees*, diciembre de 1990, pp.14-15. M. LEIGHTON SCHWARTZ estudia tres factores: Irrigation and flood-control project; Desertification; Policies of international financial institutions. "International Legal Protection For Victims of Environmental Abuse", *Yale Journal of international Law*, winter, 1993, pp. 375-381. J. MARTIN TROLLEDALEN califica a los refugiados como "efectos secundario de los conflictos internacionales medioambientales" y estudia como causas del proceso: Natural Disasters, Degradation of land resources; Involuntary Resettlement; Industrial Accidents; Aftermath of War y Climatic Changes. En *International Environmental Conflict Resolution. The role of the United Nations*, World Foundation for Environment and Development, 1992, pp. 155-171. También en: TROLLEDALEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGES, J. & SCOTT, P.T., *Environmental Refugees: A Discussion Paper*, Oslo: World Foundation for Environment and Development, 1992, pp. 1-29. Por último, A. SUHRKE reflexiona sobre tres fenómenos: Deforestation, Raising sea-level y Desertification and Drought, en: "Environmental Degradation, Migration and the Potential for Violent Conflict", en *Conflict and the Environment*, Nils Peters Gleditsch edit., NATO Scientific Affairs Division, 1997, pp. 255-272.

En mi opinión, partiendo del concepto de interdependencia ecológica y siempre con la acusada incertidumbre científica en la valoración del origen de la degradación ambiental, no podemos admitir una distinción basada en causas naturales y humanas habida cuenta de que ambas parecen interconectadas¹⁰. La primera ley de la ecología afirma que “todo está interrelacionado”, hay un vínculo esencial entre los fenómenos que afectan al ecosistema¹¹. Otra cosa será su posible valoración de cara a depurar responsabilidades, siempre que resulte posible una clara identificación entre la acción del hombre y el posterior desencadenamiento de la degradación ambiental. Y ello en la medida en que no responda a tradicionales políticas de subdesarrollo donde el Estado aparece como una víctima más.

De esta forma, optamos por la siguiente clasificación:

1. Degradación ambiental gradual o progresiva¹²: que abarcaría procesos como la desertificación, deforestación, sequías, degradación del suelo, contaminación en todas sus formas, cambio climático a causa del calentamiento global del planeta, pérdida de diversidad biológica, los modelos de producción,

¹⁰ Procesos como, por ejemplo, la deforestación (por la erosión del suelo), la desertización o el cambio climático provoca que el ecosistema sea menos capaz de adaptarse a las fluctuaciones naturales, en consecuencia, sufrimos mayores terremotos, ciclones o inundaciones, etc. El mismo WOEHLCKE reconoce que están implicadas: *op. cit.*, p. 289. JACOBSON, J.L. “Environmental Refugees: A Yardstick...”, *op. cit.*, pp. 16-20. LAZARUS, D. *Op. cit.*, p.14. SUHRKE, A. “Environmental degradation and population flows”, *Journal of International Affairs*, vol.47, n° 2, 1994, p. 485.

¹¹ JUSTE RÚIZ, J. *Op.cit.*, p. 9.

¹² Los hechos son incuestionables: millones de hectáreas de bosque húmedo tropical desaparecen para dar cabida a planes de desarrollo (la deforestación se ha cifrado en 170.000 kilómetros cuadrados anuales, el equivalente a un campo de fútbol por segundo); las pérdidas de suelo agrícola no son compensadas por la formación de otros nuevos; la desertización, la forma más severa de degradación del suelo, en dos décadas, se ha extendido 120 millones de hectáreas; millares de lagos se encuentran biológicamente muertos o en proceso de muerte, los acuíferos subterráneos descienden y la demanda de agua supera la capacidad de suministro en zonas de todo el mundo; gran cantidad de productos tóxicos pasan a los suelos, a la atmósfera o al medio hídrico; el efecto invernadero podría causar un incremento de la temperatura, en términos medios, de 2.2 grados, en los próximos 40 años; ello provocaría un aumento de tres pies en el nivel del mar y, como consecuencia, más de 300 millones de personas sin hogar. Vid. JUSTE RÚIZ, J. *Op. cit.*, pp. 4; 26-27 y 284-287. El calentamiento global del planeta (un proceso originado por las emisiones de dióxido de carbono, clorofluoro carbonos, metano y otros gases de efecto invernadero) y la consiguiente elevación del nivel del mar parecen los mayores peligros en un futuro no muy lejano. J.L. JACOBSON elabora un estudio estadístico sobre las consecuencias que este fenómeno tendría en Egipto y Bangladesh entre los años 2050 al 2100. “Environmental Refugees: A Yardstick...”, *op. cit.*, pp. 29-37. LAZARUS, D. *Op. cit.*, p.14. TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGES, J. & SCOTT, P.T., estudian el futuro de las Islas Maldivas, *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, p.166. Para el año 2100 puede afectar a 360.000 kilómetros de costa según el último Panel de Cambio Climático: citado por SUHRKE, A. “Environmental degradation and population...”, *op. cit.*, pp.486-487. Hasta que se haga efectiva esa elevación en el nivel del mar, la principal causa de producción de desplazados ambientales parece ser antropogénica y, entre ellas, especialmente la degradación del suelo. La situación en Sahel es la más estudiada por los autores. Por ejemplo, MACCUE, G.S., *op. cit.*, pp. 158-159.

consumo y proyectos de urbanización y desarrollo insostenibles (construcciones e infraestructura y obras públicas)¹³, o la explotación desequilibrada de los recursos.

2. Catástrofes ambientales:

- Naturales¹⁴: actividades sísmicas (terremotos, erupciones volcánicas); actividades de movimiento (avalanchas, derrumbamientos); actividades atmosféricas (ciclones tropicales, tornados, huracanes, tifones); actividades hidrológicas (inundaciones).
- Tecnológicas¹⁵: accidentes industriales, químicos, atómicos o genéticos.
- Bélicas: Alcance de las guerras, conflictos internos o violencia generalizada sobre el medio ambiente¹⁶.

¹³ EL-HINNAWI aporta estudio comparativo del número de presas y el número de personas desplazadas por este motivo. *Op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁴ Seguimos la clasificación de TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGEN, J. & SCOTT, P.T. *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, p.158. Los llamados "desastres naturales" cada año se cobran más víctimas y provocan mayores desplazamientos de población. Alrededor de 28 millones de personas en los años 60; unos 48 millones en los años 70; hasta alcanzar los 64 millones en 1980: Vid. LEE, S.W. *op. cit.*, p. 279. La mayoría de los afectados se encuentran en el Tercer Mundo; ello es debido no sólo a la especial vulnerabilidad de estas zonas a sufrir este tipo de catástrofes sino también porque están menos preparadas para afrontarlas. EL HINNAWI aporta estudio estadístico y gráfico. *Op. cit.*, p. 7-9. El incremento del número de desastres naturales en las últimas décadas encuentra su explicación, en parte, por el hecho de que la población ha tendido a concentrarse en zonas más vulnerables a causa de la degradación del suelo. Conectamos, de este modo, la primera clase de degradación ambiental con la segunda.

¹⁵ La historia de la industria y de los avances tecnológicos, en general, está llena de ejemplos de accidentes que han repercutido en la salud de las personas y en el medio ambiente. En algunos, de mayor magnitud, ni siquiera pueden medirse con exactitud sus consecuencias. Respecto a la degradación ambiental producida y el consecuente desplazamiento de población, los autores han estudiado principalmente los casos de: Seveso (la explosión de una industria química, el 10 de julio de 1976, en el norte de Italia, donde fueron evacuadas más de 700 personas); Bhopal (el escape de una planta de pesticida, el 3 de diciembre de 1984, a 600 kilómetros de Nueva Delhi en India, donde murieron aproximadamente 7.000 personas); y Chernobyl (considerado el peor desastre nuclear, producido el 26 de abril de 1986, en la antigua Unión Soviética, donde más de 135.000 personas fueron evacuadas). Algunas de las personas desplazadas por este tipo de desastre ambiental no han podido aún retornar a sus hogares y otras no lo harán nunca. Gran parte de la doctrina especializada considera que es la causa más importante de desplazamiento ambiental en los países industrializados. Vid. TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGEN, J. & SCOTT, P.T., *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, pp. 162-166. Estos autores estudian, por ejemplo, el potencial de desplazados ambientales de la Europa Central y del Este. Cuando este desplazamiento se produce en un país desarrollado no suele provocar el cruce de una frontera internacional, ni la población queda desasistida; la situación es diferente si ocurre el accidente en una zona con una alta densidad de población y escasos recursos técnicos y financieros. Vid. MACCUE, G.S., *op. cit.*, p.163. También: LEE, S.W., *op. cit.*, p. 275-276.

¹⁶ En dos sentidos: por un lado la utilización del medio ambiente como arma de guerra y por otro, las consecuencias que sobre el mismo provocan este tipo de conflictos. Habría que analizar qué actividades militares en periodo de conflicto armado producen daños graves, extensos y duraderos en el medio ambiente y cuáles de estos daños ambientales comprometen la salud y la supervivencia de la población (Vid. art. 55 Protocolo Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949), de modo que produzcan desplazamientos de población. SADAKO O. en su intervención en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, afirmaba como la degradación medioambiental no es sólo un factor de los conflictos armados sino también una inevitable consecuencia, de forma que las personas que huyen de la guerra cuando vuelven a sus hogares se encuentran la

Todos pueden causar un desplazamiento hacia el exterior o en el interior de las fronteras del país y a su vez, el desplazamiento puede ser temporal o permanente.

Son causas muy variadas, de ahí la dificultad de hacer conceptualizaciones. Para nosotros es fundamental que se hayan visto 'forzados' a abandonar su hábitat natural a causa de una 'grave amenaza para su supervivencia'. Así, incorporamos la siguiente definición de desplazado ambiental:

“Los desplazados medioambientales son aquellas personas que se han visto forzadas a abandonar su hábitat natural debido a una grave degradación ambiental que amenaza su supervivencia”¹⁷.

Evidentemente, la degradación ambiental no puede considerarse como causa aislada de este tipo de desplazamiento. Existe una íntima conexión entre los factores socioeconómicos, culturales, políticos y sociales con el medio ambiente. Es difícil aislarlos, detrás de una degradación del suelo se hallan años de utilización de prácticas agrícolas incorrectas; detrás de proyectos de desarrollo insostenibles nos encontramos con la necesaria lucha de los países en vías de desarrollo por salir de su situación.

La profesora SUHRKE ha puesto de manifiesto las dos perspectivas que la doctrina asume al respecto. La primera, protagonizada principalmente por expertos en migración, adopta un enfoque minimalista. Para ellos, la degradación ambiental aparece como una variable

devastación resultado de la misma. El impacto puede ser horrendo especialmente, en zonas áridas o semiáridas. Los efectos pueden ser de corto alcance, pudiendo recuperarse la zona o de largo alcance, provocando la imposibilidad del retorno de los refugiados. La mejor de las soluciones duraderas, la repatriación, tendrá que tener en cuenta el desarrollo sostenible de la región. Vid. TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGES, J. & SCOTT, P.T., *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, p. 166. Estos autores estudian los casos de Afganistán y Líbano.

¹⁷ Otras definiciones en la Doctrina especializada: MACCUE, G.S.: “people who migrate because of serious environmental disruption that make their habitats unlivable temporarily or permanently”, utiliza la definición de Migration and the Environment, International Organization for Migration, and The Refugee Policy Group (june 1992). *Op. cit.*, p.153. Para LEE, S.W. “Environmental displaced persons are those 1. Who are internally displaced or forced to cross border because of lifethreatening, natural, or human-induced environmental disasters or as a direct result of ecocide or misguided development project; and 2. Who have little chance of rehabilitation or resettlement because of their government’s lack of disaster – management capability or because rehabilitation or resettlement plans discriminate against them”, *op. cit.*, pp. 284-285. TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGES, J. & SCOTT, P.T estiman que, los refugiados medioambientales son un efecto secundario de la degradación ambiental y cuando cruzan una frontera en busca de seguridad se convierten en un ‘International Environmental Conflict (IEC)’. Aportan como definición la siguiente: “...a working definition of 'environmental refugees' should reflect two factors. First, it should refer to persons who are *coerced or forced* to leave their homes for environmental reasons that threaten their lives. Second, in the context of IECs, it should be limited to persons who have crossed an international border (that is, persons who are outside their country of nationality of origin)”. *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, p.168. WOEHLCKE: “Environmental refugees are persons who leave their traditional milieu because their life has been considerably restricted by natural and/or antropogenic ecological damage and by the ecological strain of over population”, *Op. cit.*, pp. 288-292.

contextual que afecta a los cálculos de migración económicos, sociales y de riesgo. El inconveniente de esta perspectiva es que consideran que la degradación ambiental, por sí misma, no es una importante causa de migración, ni puede ser cuantificada fácilmente. La segunda, evidentemente maximalista, considera la degradación ambiental como causa directa del desplazamiento a gran escala de población¹⁸. El problema con estos estudios es obvio: ellos no reconocen la distinción entre refugiados y emigrantes, entre personas que se movilizan voluntariamente y aquellos que se ven forzados a huir. Tampoco distinguen entre las causas originarias y las más próximas del desplazamiento ambiental. La degradación en el medio ambiente resulta una de las causas fruto de una variedad de flujos de población que se incluyen en una inmensa pero vaga categoría de refugiados¹⁹.

La interdependencia entre el crecimiento de la población, la explotación de los recursos, medio ambiente y desarrollo, se analizó desde los primeros trabajos en esta materia; no en vano, EL-HINNAWI utilizaba el término eco-desarrollo²⁰.

Ya en la *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, de 16 de junio de 1972, se incidía en la importancia de la compatibilidad entre el desarrollo y la salvaguarda y mejora del medio humano, especialmente para los países del Tercer Mundo, tras comprobar que en la mayoría de los problemas ambientales estaba implicado el desarrollo. Luego sería definida como "desarrollo sostenible" en la *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, de 14 de junio de 1992²¹, para cuya consecución se aconsejaba reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas adecuadas²².

¹⁸ Cita los trabajos de EL-HINNAWI o JACOBSON.

¹⁹ SUHRKE, A. "Environmental degradation and population...", *op. cit.*, pp. 474-481.

²⁰ EL-HINNAWI., *op. cit.*, p.2. El proceso que culminó con la convocatoria de la Conferencia de Río de Janeiro, tiene su punto de partida en el denominado informe *Brundtland* que fue publicado en el año 1987, como resultado de los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. A partir de las conclusiones de este informe, se inició un movimiento en pos del llamado "ecodesarrollo" inspirado en la idea de conciliar el desarrollo económico de los pueblos con la salvaguarda de los valores ambientales. JUSTE RUÍZ, J. *Op. cit.*, p. 21.

²¹ Principios: 4, 5 y 8.

²² Se trata de la necesaria contención demográfica, considerada por la mayoría de los científicos como una necesidad irreductible para la consecución del desarrollo sostenible y a la que únicamente hace mención el principio 8 mediante una vaga referencia a que los Estados deberían "fomentar políticas demográficas apropiadas". También se había tratado en Estocolmo (principio 16). Los instrumentos adoptados en la Conferencia de Estocolmo no poseen una naturaleza convencional sino un carácter meramente declarativo y recomendatorio. Así mismo, la Declaración de Río aunque reconociendo que se trata de una simple Declaración no jurídicamente vinculante cabe afirmar que posee un valor esencial como expresión de los compromisos ambientales proclamados por los Estados en el mundo actual. JUSTE RUÍZ, J. *Op. cit.*, pp. 19 y 26.

Como reconocía la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados en la mencionada conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, cada vez más, las personas huyen debido a una combinación de razones, crecimiento de la población²³, pobreza, hambre, y degradación ambiental, así como violaciones de derechos humanos²⁴, tensiones sociales y étnicas y los conflictos armados²⁵. Sólo apreciando la complejidad y la interrelación de las causas se puede dar una adecuada respuesta.

Precisamente, los desplazamientos de población son un ejemplo de que la globalización, la interacción de todos los fenómenos a escala planetaria nos debe conducir al examen de las causas directas o indirectas que produce el fenómeno del exilio. Una degradación ambiental o una catástrofe debe ser entendida en un contexto socio-económico, cultural y político. En una amplia perspectiva de desarrollo, la degradación ambiental aparecería como una causa próxima de la migración mientras que los factores más remotos serían la presión que ejerce el crecimiento de la población y la explotación de los recursos.

A la hora de examinar el posible régimen jurídico aplicable a estas categorías de personas, tendremos en cuenta, pues, todos los factores relacionados pero sin caer en la utilización de concepto vagos e indeterminados sino atendiendo a la necesaria seguridad jurídica.

Además de las causas del desplazamiento, hemos de considerar algunas de sus más graves consecuencias. Los desplazamientos de población debidos a la degradación medioambiental pueden producir serios efectos desestabilizadores en el medio ambiente, en las estructuras económico, sociales y culturales del país en que se producen. La presión sobre las

²³ El 75% de la población mundial vive en países en vías de desarrollo, los cuales son responsables del 90% del crecimiento de la población, uno de los principales factores en la creación de refugiados medioambientales. Normalmente coincide con regiones ecológicamente inestables y peligrosas (áreas propensas a terremotos, erupciones volcánicas, etc.). Al mismo tiempo que crece la población, disminuyen las reservas de tierra habitable, no sólo porque hay más terreno usado sino porque también hay mucho destruido. El Fondo de Naciones Unidas para la Población estima una población mundial de 11 billones para el año 2100, mientras que se predice la pérdida de una hectárea, cada 8 segundos, debida a la desertificación. La destrucción ecológica y los refugiados medioambientales son un grave problema para estas sociedades que además aumentará en el futuro. WOEHLCKE, M., *op. cit.*, p.289. MACCUE, G.S. *op. cit.*, p. 152.

²⁴ Precisamente, uno de los elementos de progreso que contiene la Declaración de Río es la vinculación de la noción de desarrollo sostenible con la teoría de los derechos humanos, claramente plasmada en su principio 1. JUSTE RUÍZ, J., *op. cit.*, p. 24.

²⁵ El artículo de NORMAN MYERS estudia la conexión entre el crecimiento de la población (que nos ilustra con estadísticas por países comparando 1950, 1986, 2000 y 2100), la violencia o desórdenes y la degradación del medio ambiente, con ejemplos de Etiopía, Bangladesh o Centro América. Propugna un efectivo control de la natalidad, pues el vasto incremento de la población mundial tiene graves repercusiones para la seguridad de las naciones y para la comunidad global en su conjunto. NORMAN MYERS, M.A., "Population, Environment, and Conflict", *Environmental Conservation*, vol.14, nº1, 1987, p. 21.

infraestructuras y servicios puede crear graves conflictos. Un importante número de personas desplazadas dentro de las fronteras de un país puede suponer una grave amenaza a su seguridad nacional, pues está más expuesta a un declive en su economía y a un deterioro en sus estructuras políticas y sociales²⁶.

Aunque esto es cierto y necesariamente se ha de valorar a la hora de buscar soluciones, hemos de ser cautos ante la utilización de conceptos tan severos. El paradigma de la seguridad refuerza los estereotipos populares que consideran los desplazamientos como indeseables o peligrosos cuando es evidente que no sólo provocan efectos negativos²⁷.

II. El Derecho Internacional de los Refugiados.

Los términos frecuentemente utilizados para describir a las personas desplazadas por factores medioambientales (refugiados ecológicos, ‘eco-migrants’, ‘resources refugees’, emigrantes medioambientales, ecorefugiados, ‘environmental refugees’, ‘réfugiés de l'environnement’), reflejan la falta de enfoque del problema. Desde que EL-HINNAWI los llamó ‘refugiados medioambientales’ ha popularizado el término aunque no de la misma forma en los contextos jurídicos e institucionales.

La discrepancia en la comunidad internacional concerniente al estatuto de estas personas desplazadas se plasma en la literatura aparecida desde 1985 y ha supuesto la ausencia de una institución responsable, mandatos vagos, una pobre coordinación y, en general, una carencia de respuestas internacionales apropiadas.

A lo largo de la historia, en todas las regiones del mundo, las personas han tenido que abandonar su lugar de residencia habitual huyendo de la persecución. Sin embargo, no es hasta principios del siglo XX cuando empiezan a aparecer normas universales destinadas a su protección. El sistema jurídico que comienza en el marco de la Sociedad de Naciones culmina con el establecimiento de la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los*

²⁶ Vid. SUHRKE A., “Environmental Degradation...”, *op. cit.*, p. 256. La autora pretende llamar la atención sobre cómo el deterioro del medio ambiente produce migraciones forzadas, las cuales crean conflictos violentos en las áreas que las reciben. Se centra en los casos de Bangladesh y Sahel. Cuando los desplazados cruzan una frontera internacional en busca de seguridad, el problema deviene en un ‘International Environmental Conflict’, la mayoría de los cuales ocurren en países en desarrollo: TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGES, J. & SCOTT, P.T *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, p.157.

²⁷ Pueden ser agentes que preserven y rehabiliten el medio ambiente en sus países de acogida. SADAKO OGATA, *op cit.*

Refugiados (ACNUR)²⁸ y la adopción de la *Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados* de 1951²⁹, enmendada por el *Protocolo Adicional* de 1967³⁰. Estos instrumentos jurídicos proporcionan, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades generales de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.

Aunque en términos coloquiales, refugiado describe a aquella persona que se ha visto obligada a abandonar su lugar de residencia habitual, sin distinguir claramente las causas de la huida, para el Derecho Internacional de los Refugiados tiene un significado mucho más concreto.

En el artículo 1.A.2 del Convenio de Ginebra de 1951 se define el término “refugiado” de este modo:

“A los efectos de la presente convención, 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

²⁸ A través de la Resolución 319 (IV), la Asamblea General de Naciones Unidas decide la creación a partir del 1 de enero de 1951 de un Alto Comisionado para los Refugiados. El 14 de diciembre de 1950, mediante la Resolución 428 (V), adopta su Estatuto con base jurídica en el artículo 22 de la Carta de Naciones Unidas.

²⁹ El mismo día que se aprueba el Estatuto del ACNUR, se adopta la Resolución 429 (V) sobre el proyecto de Convenio, para el que se convoca en Ginebra una Conferencia de Plenipotenciarios. Como resultado de sus deliberaciones, el 28 de julio de 1951 se aprueba la Convención que entró en vigor el 22 de abril de 1954, al depositarse el sexto instrumento de ratificación. En la actualidad son Partes 134 Estados y 134 también, en el Protocolo (los de la Convención con las excepciones de Madagascar, Mónaco, San Vicente y Granadinas y con las adiciones de Cabo Verde, EEUU, Swazilandia y Venezuela), lo que la convierte en la norma convencional, de carácter general, universalmente aceptada.

³⁰ El Convenio de Ginebra incorporaba dos limitaciones, una de carácter temporal (que fuera referido a acontecimientos que hubieran tenido lugar antes del 1 de enero de 1951) y otra geográfica (que tales acontecimientos pudieran ser referidos a acontecimientos producidos sólo en Europa). La Convención fue frecuentemente criticada por esta parcialidad; según el profesor GOODWIN GILL no parecía haber otra posibilidad en 1951. Así, nos indica como Mr. ROCHEFORD, el Representante francés en la Conferencia, llamó la atención sobre cómo a pesar de que se enviaron más de 80 invitaciones, la Conferencia parecía no ser más que una tímida ampliación del Consejo de Europa. Sólo una pequeña fracción de los 41 Estados que habían votado a favor del artículo 1 en la Asamblea General mostró su deseo de acudir a Ginebra a firmar la Convención y casi todos eran europeos. El sistema de protección generalizado había fallado porque los países no europeos estaban ausentes y porque los países de inmigración no tenían posibilidad de dar a los refugiados en general y a los europeos en particular, un verdadero estatus internacional. GOODWIN-GILL, G.S., *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1996, p. 19. Al comienzo de los años sesenta, los problemas de los refugiados aparecen y se multiplican rápidamente en otros continentes, especialmente en África, por lo que las limitaciones no tenían mucho sentido. Estos nuevos refugiados contaban con la asistencia de ACNUR pero los Estados no tenían ninguna obligación al respecto. Para poner fin a esta situación se considera la posibilidad de adoptar un Protocolo Adicional. En su Resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General toma nota del Protocolo y pide al Secretario General que transmita su texto a los Estados a fin de que pudieran adherirse al mismo. El texto fue firmado el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 4 de octubre de 1967, tras el depósito del sexto instrumento de ratificación. De acuerdo con el artículo 1 del indicado Protocolo, la definición de “refugiado” aplicable será la del Convenio de 1951, pero de ella serán omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del

protección de tal país; o que, careciendo de tal nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (...)”³¹.

De esta forma, un refugiado según el Convenio y su Protocolo cuenta con cuatro elementos característicos :

1. Están fuera de su país de origen (ser extranjero o apátrida),
2. No pueden o no quieren acogerse a la protección de tal país o volver a él (ausencia de protección estatal),
3. Esta incapacidad o falta de voluntad es debida a tener fundados temores de ser perseguido (“genuine risk”, “well founded fear”),
4. La persecución está basada en motivos de *raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*³².

Según el texto ginebrino, los beneficiarios del mismo deben tener ‘fundados temores de ser perseguidos’³³ por las razones taxativamente enumeradas. Entre ellas, no encontramos

1 de enero de 1951” y las palabras “a consecuencia de tales acontecimientos”. Además el Protocolo “será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica”.

³¹ Los Estados reunidos en la Conferencia de Ginebra de 1951, estaban de acuerdo en que el término refugiado se aplicaría en primer lugar, a aquellas personas consideradas refugiados según los acuerdos internacionales en la materia y en segundo lugar, a toda persona calificada como refugiado según el Estatuto de ACNUR; definición que, con alguna pequeña diferencia (no contenía la “pertenencia a determinado grupo social”), es semejante a la contenida en dicho documento. Gracias al trabajo de VAN HEUVEN GOEDHART y su equipo y la prevalencia del consenso en este punto, ambos documentos son esencialmente idénticos. VAN KRIEKEN, P., “A forty-year-old Convention. The legal framework for a new approach”, en *Liber Akkerman. In and Out laws in war*; Apeldoorn, 1992, p.182.

³² HATHAWAY, J.C., “The evolution of refugees status in international law: 1920-1950”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 33, 1984, pp. 19-20. Y en *The Law of Refugee Status*, Vancouver, 1991, p. 229. Y deben solicitar protección no habiendo incurrido en ninguna de las cláusulas de cesación o exclusión previstas: Vid. artículos I. C, D, E y F del Convenio.

³³ Es la parte esencial de la definición y toda una novedad, según la doctrina de la época. El profesor WEISS escribió en 1960 : (...) Toutefois, les événements ont dépassé les concepts traditionnels. Il semble admis, aujourd’hui, que la qualité de réfugié n’est pas fonction de la nationalité ou de l’absence de nationalité, c’est-à-dire de l’apatridie. Un nouveau concept juridique est né. (...) La caractéristique la plus intéressante de ce concept, à en juger par ces définitions, est qu’il repose en partie sur l’attitude psychique de l’intéressé à l’égard d’événement politiques. La nature même du problème fait que la définition du réfugié contient nécessairement un élément subjectif et psychologique. L’introduction d’un élément subjectif dans la détermination du statut d’une personne – statut qui a des conséquences considérable – est une nouveauté en droit international. (...) “The concept of the refugee in international law”, *Journal du Droit International*, vol. 87, n° 4, 1960, p. 995. Como se ha repetido en numerosas ocasiones, el concepto supone la suma de dos elementos, por una parte, implica un elemento subjetivo como es el “temor” y por otra uno objetivo, el temor “fundado”. En todo caso, la determinación de la cualidad de refugiado debe fundarse en una situación personal y concreta del demandante. No debemos hacer abstracciones por el simple hecho de que en un país se den unas condiciones determinadas ni por el hecho de que una persona pertenezca a una raza, una religión o tenga unas opiniones políticas, deben sumarse los dos elementos. Según el *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado*, del ACNUR, referencia obligada desde hace

ninguna referencia a la degradación ambiental ni a los desastres ecológicos como motivo de persecución. Lo que nos lleva a preguntarnos si es posible una interpretación del concepto más amplia.

En realidad, no obstante sus excelencias, esta definición no ha podido cubrir todas las circunstancias de refugio. Ya en julio de 1951, los Representantes de los Estados se dan cuenta de lo limitada que es la definición y en el Acta final de la Conferencia incluyen la Recomendación IV E, en la que expresan la esperanza de que el Convenio produzca un efecto ejemplarizante, y que todos los Estados concedan, en la medida de lo posible, a las personas que se encuentran en su territorio como refugiados y que no estarían cubiertos por las disposiciones del Convenio, el tratamiento previsto por este. El carácter restrictivo de la definición no debía ser obstáculo para políticas estatales más liberales.

A partir de los años sesenta nuevas circunstancias de refugio obligan a hacer una interpretación diferente. Las víctimas de los conflictos armados y la violencia generalizada nos abren nuevas perspectivas para una ampliación del concepto, en el ámbito internacional, con las sucesivas ampliaciones del mandato de ACNUR por la Asamblea General de Naciones Unidas³⁴

años en la interpretación de la definición de refugiado, el temor es un estado de espíritu y una condición subjetiva. Su constatación implica una apreciación de la personalidad del solicitante, pues, las reacciones psicológicas de los individuos no son necesariamente idénticas en las mismas circunstancias. Los sentimientos, la emoción, implican una connotación personal, íntima, subjetiva. Parece ser que los redactores del Convenio querían tener en cuenta el espíritu real de la persona en esas circunstancias. El elemento objetivo es el "temor fundado". Después de haber constatado la existencia de un sentimiento de miedo en el interesado, es necesario buscar su justificación contextual, asegurarnos que el miedo manifestado se funda en una realidad verificable. Que sea un contexto tal que provocaría miedo en cualquier persona razonable. De este modo, no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva. Se requiere al menos una razonable probabilidad de sufrir persecución por los motivos anteriormente señalados. Es por tanto refugiado aquella persona que manifiesta un estado "subjetivo objetivable" de persecución en función de las razones taxativamente enumeradas.

³⁴La ampliación del mandato de ACNUR para abarcar a categorías de personas distintas de los refugiados es congruente con el Estatuto de la Organización. Su artículo 1º establece que una de las funciones de ésta es "buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados", y el artículo 9 dispone que la Organización "emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General". Desde entonces, una serie de Resoluciones de ésta han servido de base jurídica para muchas de las actividades que ha realizado ACNUR, aunque dicha expansión es funcional no supone obligaciones jurídicas para los Estados, (en este sentido: GOODWIN-GILL, G.S., "Nonrefoulement and the New Asylum Seekers", en *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s*, Edit. Martin D.A., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, p.104). Se amplió en un primer momento con base a los "buenos oficios" (por ejemplo: Resoluciones 1167 (XII) de 26 de noviembre de 1957, 1388 (XIV), 1673 (XVI) de 18 de diciembre de 1961). Posteriormente, no distingue más a los grupos de refugiados y empieza a llamarlos como "aquellos que están bajo su competencia" (Resoluciones como la 2039 (XX) de 1965). A partir de 1972, entran a formar parte los desplazados internos; ACNUR no tiene un mandato oficial respecto de ellos pero con base en Resoluciones de la AG se encarga de su protección y asistencia (por ejemplo, Resolución 3454 (XXX) de 9 de diciembre de 1975). Respecto de estas personas desplazadas internas, en 1992, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, el Secretario General de Naciones Unidas nombró un *Representante para las Cuestiones*

y a escala regional con la *Convención para los Refugiados de la Organización para la Unidad Africana*, de 10 de septiembre de 1969³⁵ y la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, de 22 de noviembre de 1984³⁶.

Si bien, gracias a estos instrumentos, parece haber cierto consenso sobre la consideración de estos desplazados como refugiados³⁷, no ocurre lo mismo en el caso de los desplazados medioambientales.

Relativas a los Desplazados Internos, puesto desempeñado por el profesor y antiguo diplomático FRANCIS DENG. Su mandato consistía en estudiar las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, el estatuto de las personas internamente desplazadas en Derecho Internacional, el grado de protección que les conceden los marcos institucionales existentes y la forma de mejorar su protección y asistencia incluso a través del diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes (E/CN:4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998). En cumplimiento de su mandato ha adoptado los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, (E/CN:4/1998/53). Su definición de persona desplazada internamente es la siguiente: “persona o grupo 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 derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Véase como los desplazados medioambientales encajarían en dicho concepto.

³⁵ Esta Convención fue adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su Sexto Período Ordinario, en la ciudad de Addis Abeba, entrando en vigor el 20 de junio de 1974. En la definición de refugiado que figura en la Convención hay un primer párrafo dedicado a la definición universal del Convenio de 1951 y un segundo párrafo en el que se añaden nuevas categorías de refugiados, dice así, “El término refugiado se aplicará a toda persona que, debido a una agresión externa, ocupación, dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público, en todo o en parte de su país de origen o nacionalidad, se vea obligada a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad” (artículo 1.2).

³⁶ A iniciativa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET) y la Universidad Nacional de Colombia, se celebró en Cartagena de Indias, entre los días 19 y 22 de noviembre de 1984, una reunión de expertos y representantes gubernamentales (de Belice, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela) preocupados por la búsqueda de soluciones regionales adecuadas a la situación de los refugiados en esta parte del mundo. Del Coloquio surgió la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, en cuya conclusión tercera se recomienda una definición de refugiado, para la zona, que “(...) además de contener los elementos del Convenio de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados 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 derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Es un documento académico sin la característica de un instrumento internacional con valor jurídico, a pesar incluso de la participación de expertos y delegados gubernamentales. Sin embargo, la Declaración tiene la virtud de reflejar un consenso sobre los principios y criterios particulares en el tratamiento de los refugiados y ha guiado a los Estados en sus obligaciones en los últimos años. Efectivamente, desde el Coloquio hasta la fecha, la actitud de todos los Estados ha ido dirigiéndose hacia el reconocimiento formal del estatuto de refugiado para estas personas. Las Constituciones y la regulación administrativa de los respectivos Estados confirma este esfuerzo. De este modo, encontramos la práctica efectiva y la convicción jurídica de que las víctimas de la violencia generalizada son personas con derecho al estatuto de refugiado, y por tanto, esa práctica y esa *opinio iuris* generan una obligación jurídica de carácter vinculante para los Estados que la asumen. Vid. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. *The Belize Refugees Act of 1991 in The Light of International Law*, ACNUR, ONU, 1991 y “Las repercusiones jurídicas de la Declaración de Cartagena en el concepto de refugiado”, Separata de la obra *Los derechos humanos en América Latina*. Valladolid: Editorial Cortes de Castilla y León, 1994, pp. 443-455.

³⁷ No es el caso, desde luego, de la Europa comunitaria, en la que se ha mantenido una postura contraria a esta consideración. De hecho, a los refugiados de la guerra sólo se les proporciona protección temporal. La puesta en marcha de la Europa sin fronteras internas con una “segura” frontera común, está resultando muy perjudicial para los solicitantes de asilo. Conseguir protección en alguno de los Estados de la Unión Europea se ha convertido en una

De hecho, no contamos con ninguna Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas ampliando el mandato de ACNUR para la protección de este colectivo³⁸. Ni tampoco se hace referencia alguna a los desastres medioambientales como motivo de persecución en los instrumentos regionales³⁹.

carrera de obstáculos a menudo insalvables. Y esto ocurre cuando somos testigos de nuevos conflictos internacionales donde la desesperación económica con la violencia generalizada y las disputas étnicas nos han mostrado atrocidades que no esperábamos volver a ver desde la Segunda Guerra Mundial, y que provocan el éxodo de miles de personas en todo el mundo. Europa reacciona cerrando sus fronteras, intentando parar los flujos migratorios con medidas restrictivas a la entrada de extranjeros, medidas que afectan también a la clásica institución del asilo, pues se considera que estaba siendo utilizada como vía de inmigración. Con ese espíritu nacen los *Convenios de Dublín sobre determinación del Estado responsable del examen de una demanda de asilo* de 1990 y el *Convenio de Schengen de 1985 y su Convenio de Aplicación de 1990*. En los cuales se adopta un concepto restrictivo de asilo identificándolo con el concepto de refugiado del Convenio de Ginebra de 1951, artículo 1.A.2, con el único objeto de limitar la protección a las situaciones de persecución política en sentido estricto. A su vez, se adoptan una serie de medidas policiales de control de inmigración, como la combinación de la política de visados con las sanciones a transportistas que van a provocar el rechazo injustificado de solicitantes de asilo sin ni siquiera un examen de sus méritos, incompatible con las obligaciones de los Estados en la materia. Tras las Resoluciones de 1992 del Grupo Ad Hoc Inmigración se afianzan los obstáculos, se adoptan procedimientos acelerados para rechazar solicitudes manifiestamente infundadas sin entrar en un examen del fondo, se establecen listas de países seguros (entre cuyos criterios no encontramos ninguna cláusula ambiental), acuerdos de readmisión de extranjeros en situación irregular sin estudiar su caso ni establecer garantías sobre el examen de su demanda en ese país, se producen expulsiones por supuestos fraudes o por inadecuada fundamentación y una evidente precariedad en las vías de recursos. Tras el Tratado de la Unión Europea, la *Posición común 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*, interpreta restrictivamente el concepto de refugiado por si pudiera quedar alguna duda sobre las medidas a adoptar frente a los colectivos que huyen y cuyos riesgos vitales afectan a la vida y libertad bajo otras formas a las previstas en la postguerra pero que podrían encajar en una interpretación adecuada a las nuevas dimensiones del asilo (no se puede alegar motivos distintos a los del artículo 1.A.2; es necesario que la persecución emane de órganos estatales o de partidos y organizaciones con control sobre el Estado; la referencia a una situación de guerra civil o de conflicto interno violento o generalizado y a los peligros que presenta no es suficiente por sí sola para justificar el reconocimiento de la condición de refugiado; es necesario que el interesado no pueda encontrar protección eficaz en otro lugar de su propio país, con lo que se estimula y fomenta el desplazamiento interno, etc.). Estas medidas nos colocan en un franco retroceso en cuanto a la defensa de los derechos humanos fundamentales. Vid. ARENAS HIDALGO, NURIA C., “La desprotección del Refugiado o de la Europa insolidaria”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, PABLO A. (edit) *La DESprotección internacional de los Derechos Humanos, a la luz del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Universidad de Huelva, 1998, pp. 125-190.

³⁸ Ni parece haber intención en el seno de este organismo subsidiario: David LAZARUS, *Op. cit.*, p.15. SUHRKE, A. “Environmental degradation and population ...”, *op. cit.*, p.490.

³⁹ Tanto la Convención africana como la Declaración de Cartagena dedican un apartado a: “Otras circunstancias que disturbaren gravemente el orden público”. Este inciso ha dado lugar a diversos debates doctrinales sobre la posibilidad de que pudiera incorporarse los desastres medioambientales. La mayor parte de la Doctrina considera que se refiere a circunstancias de carácter político. GROSS SPIELL, H., PICADO, S., VALLADARES LANZA, L., “Principles and criteria for the protection of and assistance to Central American refugees, returned and displaced persons in Latin America”, *Intentional Journal of Refugee Law*, vol.2, nº 1, 1990, pp. 83-117. JoAnn MACGREGOR, aunque matiza que a pesar de que la degradación ambiental no había sido contemplada en principio en el ámbito de la Convención africana, ésta es habitualmente aplicada a estos desplazados. *Op. Cit.*, p.161. En contra, CREPEAU, F. *Op. Cit.*, p. 94.

Al utilizar el término ‘refugiado medioambiental’ para definir este tipo de desplazamiento, EL-HINNAWI se vio obligado a analizar el concepto de refugiado de la Convención de 1951 y su ulterior desarrollo. A pesar de que reconocía que la definición de refugiado está en constante evolución, no parecía asimilar las figuras sino que los ‘refugiados medioambientales’ aparecían como una categoría diferente⁴⁰.

Posteriormente, la doctrina especializada no se ha mostrado partidaria, en general, de la utilización de la Convención de Ginebra como marco jurídico protector de los desplazados medioambientales, más por las dificultades de interpretación que por las garantías de protección que proporcionaría. Aunque tampoco como solución a largo plazo pues, otorgando el estatuto de refugiado, no se combatirían las causas de la degradación ambiental, la explotación indiscriminada de los recursos, etc.⁴¹.

Algunos autores van más allá, criticando el uso indiscriminado que se ha hecho del término “environmental refugees”, pues puede minar la validez de muchas reclamaciones del estatuto de refugiado y, en todo caso, supondría una visión reduccionista de tan complejo problema⁴².

Aplicar la teoría de los Derechos Humanos o los principios del Derecho Internacional del Medio Ambiente han sido algunas de las propuestas de *lege ferenda* ofrecidas por estos autores⁴³.

⁴⁰ EL-HINNAWI, E., *op. cit.*, pág.4.

⁴¹ WOEHLCHE, M., *op. cit.*, pp. 296 y 288. MACCUE, GREGORY, S., *op. cit.*, pp.153-154. En este sentido, Astri SUHRKE apoyándose en las características sociológicas del desplazamiento (huida involuntaria, vulnerabilidad, falta de protección del Estado), analiza casos que estarían en una situación parecida pero llega a la conclusión de que el término ‘refugiado medioambiental’ produce confusión y resulta más apropiado el de persona desplazada. “Environmental degradation and population ...”, *op. cit.*, pp. 483 y 488. JoAnn MACGREGOR rechaza la utilización de los instrumentos jurídicos de refugiados basándose en la letra y en el espíritu de los mismos, así como, en la práctica de los Estados. *Op. cit.*, p.160. En el mismo sentido, TROLLDALLEN J.M., BIRKELAND, N.M., BORGEN, J., & SCOTT, P.T., TROLLADEN, *op. cit.*, pp. 167-171.

⁴² Vid. Por ejemplo, LEE, S.W. *op. cit.*, p. 275. La profesora Astri SUHRKE estima que crear categorías especiales como los "refugiados medioambientales" distorsionan las definiciones y tensan los recursos del régimen internacional de refugiados.

⁴³ S. MACCUE GREGORY propone adoptar una Convención basada en los principios del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Habría tres principios básicos. Comenzaríamos con la obligación de prevención (principio 21, extendido a otras consecuencias de la degradación ambiental). A continuación, nos encontramos con el deber de minimizar los daños y proporcionar asistencia (abarcaría tres deberes: deber de notificar, de proporcionar información y de desarrollar planes de contingencia). Finalizaríamos con un deber general de compensación. En el marco de Naciones Unidas, sería el Secretario General quien estaría a cargo de la coordinación. Se muestra bastante optimista en cuanto al apoyo que se daría a la Convención. LEIGHTON SCHWARTZ utiliza la teoría de los derechos humanos. Sugiere interpretar, expandir y modificar los procedimientos de protección (CIJ y OIT) aunque el mejor camino sería adoptar un nuevo instrumento con provisiones específicas que proporcionen un derecho al medio ambiente saludable y sano y establezca estándares para los gobiernos.

Por el contrario, Jessica COOPER, de la Universidad de Wisconsin-Madison, hace un análisis de la figura de los desplazados medioambientales y del Convenio de 1951 llegando a la conclusión de que estas figuras encajan en el concepto acuñado en Ginebra y son deudores por tanto de la protección del estatuto de refugiado.

Partiendo de la base del desfase de la Convención fruto de su tiempo y convencida de que los refugiados medioambientales superan y superarán en número a los tradicionales, se dispone a hacer una interpretación del concepto de refugiado a través del desarrollo de los derechos humanos que supone una ampliación de la definición tradicional en la que estarían incluidos estos colectivos.

Según COOPER, refugiado sería

“any person who owing (1) to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion, or (2) to degraded environmental conditions threatening his life, health, means of subsistence, or use of natural resources, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the country”⁴⁴.

Las personas que reunieran estas características gozarían del estatus de refugiado y del principio de *non refoulement*. Es por ello, que se opone a la protección que ofrece el Convenio de la OUA y la Declaración de Cartagena, pues la protección temporal que estos instrumentos otorgan, puede ser suficiente para aquellos que huyen de los conflictos y las guerras pero no para aquellos que sufren una severa degradación ambiental.

Ampliar el concepto de refugiado como han hecho estos instrumentos no sería viable dada la falta de voluntad política al respecto de un Convenio que no ha sido modificado en los últimos 50 años.

Así, procede a una interpretación de "persecución" y de "grupo social", aportando tres ejemplos para confirmar sus tesis: la desertificación en Sahel, el aumento del nivel del mar, y el accidente de Chernobyl.

Para COOPER, la degradación ambiental provocada por un Estado sería "persecución"⁴⁵. A su vez, los 'refugiados medioambientales' encajarían en la última de las

⁴⁴ COOPER, J.B., *op. cit.*, p.9

⁴⁵ En Sahel se perseguiría a la población no poniendo fin a la severa degradación ambiental que sufre la zona. Aquellos Estados que no lucharan contra el calentamiento global también perseguirían a su población. Y el gobierno

causas del art. 1 A 2 del Convenio de Ginebra. Formarían parte de un grupo social compuesto por ‘personas que carecen de un poder político que proteja su medio ambiente’.

Teniendo en cuenta las características de estos desplazamientos, analizadas en el primer capítulo, nos parece difícil adoptar soluciones generales cuando cada tipo de degradación ambiental y su consecuente desplazamiento de población resulta tan diferente y complejo.

De entrada, se ha asimilado la figura de los desplazados internos con los refugiados, cuando resulta imprescindible cruzar una frontera internacional para obtener el estatuto. Aquellos desplazados en el interior de las fronteras de un país son deudores de un régimen similar al de los refugiados pero no podemos confundir estas categorías jurídicas⁴⁶.

Teniendo en cuenta la letra de los instrumentos jurídicos analizados y su interpretación posterior en la práctica no encontramos base jurídica suficiente para asimilar los desplazados ambientales con los refugiados. Sólo gozarían de la protección del Convenio de 1951 en la medida en que la degradación ambiental vaya unida a una persecución en los términos del artículo 1.A.2 y de la posterior interpretación del concepto, en un contexto de violencia generalizada. Aquellas personas forzadas a abandonar su hábitat natural utilizando el medio ambiente como política discriminatoria del Estado podrían gozar del estatuto de refugiado. El desequilibrio rural, político y cultural de ciertas regiones entraña conflictos y deportaciones de población que están unidas al reparto del espacio, del territorio, más o menos manipulados por los intereses de los Estados. Estas actuaciones se revelan como una nueva forma de *apartheid* que podríamos llamar 'ecológico', nacido del desequilibrio rural y de las consecuencias sociales y políticas⁴⁷. Estos colectivos tendrían derecho a la protección del Convenio de Ginebra, que, en este caso, debe adoptar una perspectiva ecológica en la búsqueda de soluciones duraderas. Las Organizaciones Internacionales, ONGs y organizaciones de asistencia que trabajan en muchos países africanos han reconocido que, en la práctica, las víctimas de los conflictos armados y los desplazados por motivos medioambientales son, a menudo, los mismos⁴⁸.

Nos parece excesiva la interpretación del concepto de ‘persecución’ que realiza la profesora COOPER. Es preciso señalar que el Convenio de 1951 no define el concepto de

de la Unión Soviética perseguía a su población provocando la explotación de la planta de Chernobyl. COOPER, J.B., *ibid*, p. 26.

⁴⁶ Ver nota 34 supra.

⁴⁷ JoAnn MACGREGOR cita algunos casos producidos en Bangladesh, Papua, Timor Este y Guatemala en el marco de un concepto más amplio de persecución político/económica. *Op. cit.*, p. 160.

⁴⁸ LEE, S.W. *op. cit.*, p.290.

persecución, parece que dicha omisión es deliberada y pudiera deberse al intento de introducir un concepto flexible⁴⁹. A falta de definición podemos entender que es algo parecido a “la amenaza para la vida o libertad” descrita en el artículo 33 sobre el principio de *non refoulement*. Todo refugiado que alega fundado temor de persecución sufrirá una “amenaza a su vida o libertad” por lo que obtendría protección contra el *non refoulement*⁵⁰. Pero no todas las violaciones de derechos humanos son necesariamente admitidas, según el Convenio, como motivo del temor a ser perseguido. En particular, la definición no comprende los refugiados que huyen de la miseria o de los desastres naturales. A ello añadiríamos, en nuestra opinión, la falta de protección efectiva del Estado. En ese sentido, plantean problemas los casos en que no es posible encontrar un Estado responsable directo de la degradación ecológica.

Los desplazados medioambientales, en general, no sufren una persecución por parte de su Estado que suponga una amenaza a su vida o su libertad. Efectivamente, su vida corre peligro, por ello huyen, pero no adolecen de la falta de protección del Estado aunque éste se vea impotente para poner fin al desastre ambiental que ha generado el desplazamiento. Incluso en el caso de que el desastre ambiental llegue a destruir las estructuras estatales nos surgen dudas sobre la utilización de la protección que ofrece el Estatuto⁵¹.

En este sentido, la definición es objeto de interpretaciones contradictorias. Por una parte, la de aquellos que presionan política o socialmente para una definición más extensiva, que iría en contra de la intención original de los plenipotenciarios. Y por otra parte, la de aquellos que procuran una interpretación lo más restrictiva posible.

A todo ello le unimos la escasa voluntad política de proceder a interpretaciones amplias del concepto⁵² lo que nos lleva a optar por la aplicación del sistema de ‘protección temporal’ (Temporary protection) bajo una perspectiva integradora y omnicomprensiva del Derecho internacional.

⁴⁹ GORTAZAR ROTAECHÉ, C., *Derecho de asilo y “No rechazo” del refugiado*. Dickinson: Universidad Pontificia de Comillas, 1997, p. 108.

⁵⁰ En ocasiones se tiende a argumentar que sólo ciertas amenazas a la vida o libertad son persecución, dando lugar a que determinadas personas protegidas por el *non refoulement* no sean consideradas refugiadas según el artículo 1. Nosotros nos basamos en los trabajos preparatorios que avalan la tesis de que “la amenaza a la vida o libertad” tiene el mismo significado que “temor fundado de persecución”. WEISS, P. *The Refugee Convention...*, *op. cit.*, pp. 303 y 341.

⁵¹ El profesor CREPEAU estima que el hecho de que las estructuras estatales queden paralizadas por desastres ecológicos es motivo suficiente para considerarlos refugiados. CREPEAU F. *Droit d’asile. De l’hospitalité aux controles migratoires*. Editions Bruylant, Editions de l’Université de Bruxelles, 1995, p. 120.

⁵² Véase por ejemplo, la actitud de la Europa comunitaria: nota 37 supra.

III. Perspectiva integradora y omnicomprendensiva para una regulación armónica y global.

Partiendo de la complejidad de las causas que provocan estos flujos, de la multitud de factores conectados, etc., no cabe más que utilizar una perspectiva integradora para hacerle frente.

La naturaleza compleja de las causas de la degradación ambiental que provoca el desplazamiento humano supone que la necesidad de protección y asistencia varía en los diferentes niveles locales, nacionales y regionales. La respuesta será diferente dependiendo del tipo de degradación; desplazamiento; de la responsabilidad de los distintos agentes, Estados o instituciones.

La única forma efectiva de mejorar el dilema del incremento de los desplazados medioambientales con una esperanza de éxito podría ser una iniciativa sin compartimentos estancos para conseguir seguridad medio ambiental dentro de la más amplia seguridad humana⁵³.

Hemos de tener en cuenta la estrecha vinculación en este problema de cinco áreas de Derecho Internacional: El Derecho Internacional del Desarrollo, el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Medio Ambiente.

En todas encontramos un nexo común que nos sirve de punto de partida, esto es, la prevención. Los desplazamientos de población provocados, al menos, de forma principal por desastres ambientales pueden prevenirse⁵⁴.

1. – Para el primer caso de degradación ambiental gradual o progresiva se hace más necesaria la vinculación entre el Derecho Internacional del Desarrollo y el Derecho Internacional del Medio Ambiente. Las circunstancias suelen desarrollarse de tal forma que más que buscar responsables nos encontramos con Estados que son a su vez víctimas y verdugos. Suele coincidir

⁵³ La seguridad supone una combinación de condiciones sociales, políticas, económicas, medioambientales y ecológicas que crean un sistema más complejo de estabilidad nacional e internacional. VLACHOS, EVAN, *op. cit.*, pp. 259-300. Desde 1985, varios especialistas han venido considerando el proceso de creación de desplazados medioambientales asociándolo con los problemas sociales y políticos, dentro del amplio contexto de la seguridad medioambiental en relación con el concepto de 'seguridad humana', teniendo en cuenta nociones como “carrying capacity for humans” y “desarrollo sostenible”. WESTING, A.H. *op. cit.*, p.205. Consideramos que es necesaria cierta prudencia en la utilización del concepto de seguridad, por el riesgo de una errónea utilización en geopolítica.

⁵⁴ Ya apuntaba la necesidad de prevención EL-HINNAWI, en 1985.

además con países especialmente propensos a sufrir ese tipo de degradación ambiental, a la que va aparejada la pobreza. Se hace necesario culminar el desarrollo de los países del Tercer Mundo⁵⁵ (que no es lo mismo que un simple crecimiento económico) con aplicación de las normas internacionales sobre Medio Ambiente sobre todas las áreas afectadas.

Con el Derecho Internacional del Desarrollo ya se conectaba desde 1985. EL-HINNAWI aludía a la conferencia de Estocolmo y su concepto de 'desarrollo multidimensional' que no sólo alude a los aspectos sociales y económicos sino aquellos relativos a la población, el uso de los recursos y el medioambiente⁵⁶.

Parece imprescindible cambiar los modelos de producción y consumo que conducen inevitablemente a un desarrollo geográficamente desequilibrado y globalmente insostenible.

2. – Las catástrofes y su inmediatez nos llevan a plantearnos la necesidad de una respuesta rápida. Aquí, entra a formar parte de la perspectiva integrada, la cooperación de emergencia. Estos colectivos que huyen de las consecuencias de terremotos, huracanes, ciclones, o accidentes industriales sin control necesitan de forma urgente asistencia y protección. La respuesta puede desarrollarse a través del Estado concernido pero debe incluir esfuerzos para modificar la conducta ecológicamente incorrecta del Estado. Si las consecuencias del desastre pueden ser atendidas localmente, la ayuda es normalmente proporcionada por los propios gobiernos y organizaciones nacionales. Pero, si el desastre asume dimensiones catastróficas, la ayuda internacional es fundamental. La comunidad internacional debe cubrir sus necesidades básicas y proporcionarles una 'protección temporal', concepto que utilizamos del Derecho Internacional de los Refugiados⁵⁷. La solución será diferente dependiendo de si el desplazamiento se ha producido en el interior o hacia el exterior de las fronteras. Una

⁵⁵ Lo que M. WOHLCKE llama 'lasting development'. *Op. cit.*, 293-296.

⁵⁶ EL-HINNAWI. *Op. cit.*, p. 2.

⁵⁷ De acuerdo con la legislación interna norteamericana (Immigration Act of 1990), aquellos que huyen de conflictos armados, desastres ambientales u otras situaciones extraordinarias y temporales pueden disfrutar de la protección temporal (Temporary protected status). HATHAWAY, JAMES C. "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection", *Harvard Human Rights Journal*, vol.10, 1997, p. 117. MARTIN, SUSAN *et. al.* "Temporary Protection: towards a new regional and domestic framework", *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 12, 1998, p. 548. Algunos autores abogan por su utilización también en Europa: FEROLA, LAURA. "Nouveaux instruments légaux pour aborder les flux massifs des personnes déplacées dans l'union Européenne: la protection temporaire", *AWR Bulletin*, vol 37, 1999, p. 67. Sin embargo, en la *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados*

coordinación eficaz de esta asistencia en el marco de Naciones Unidas es una demanda que viene haciéndose hace años. Mantener un Fondo de Compensación por catástrofes ambientales con un dispositivo de acción rápida para actuar de forma inmediata y que pudiera estar financiado por países y fondos privados semejante a lo establecido para hidrocarburos⁵⁸ sería una posibilidad a meditar. Utilizamos el concepto de responsabilidades compartidas pero diferenciadas⁵⁹. Los Estados que tienen más posibilidades de sufrir daños medioambientales no tienen capacidad para la prevención medioambiental. Además es difícil encontrar un Estado responsable. La cooperación de emergencia, además, no podría reducirse a la asistencia y protección de la población sino que también iría encaminada a la recuperación del terreno para facilitar en la medida de lo posible, la vuelta a casa.

Las catástrofes ambientales bélicas nos llevan al corazón del Derecho Internacional Humanitario.

El *Protocolo Adicional I de 1977 a las Convenciones de Ginebra de 1949* contiene dos artículos que tratan específicamente la protección del medio ambiente en período de conflicto armado internacional⁶⁰.

En el artículo 35, párrafo 3º, bajo el rótulo de “*Normas fundamentales*”, se estipula la prohibición de emplear

miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida, de 24 de mayo de 2000, no se considera a los desplazados ambientales entre sus beneficiarios. Bruselas, COM (2000) 303 final.

⁵⁸ Convenio de Bruselas de 29 de noviembre de 1969 sobre responsabilidad civil nacida de daños de contaminación por hidrocarburos. Convenio de Bruselas de 18 de diciembre de 1971 sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.

⁵⁹ El principal elemento de progreso de la Declaración de Río es el relativo a la idea de solidaridad mundial (partenariat). El principio 7 formula claramente la idea así como la de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

⁶⁰ En principio, debemos señalar que esta cuestión no figuraba en los Proyectos de Protocolo presentados por el Comité Internacional de la Cruz Roja a la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable a los Conflictos Armados, celebrada entre los años 1974 a 1977. Estas disposiciones fueron fruto de los trabajos de la misma Conferencia Diplomática, sensibilizada con la importancia del respeto al medio ambiente que caracterizó los comienzos de los años setenta, sobre todo, a raíz de la guerra de Vietnam. Respecto de la génesis y el desarrollo jurídico de estas disposiciones, *vid.* HERCZEGH, G., “*La protection de l’environnement naturel et le droit humanitaire*”, en SWINARSKI, Ch. (ed.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l’honneur de Jean Pictet/Studies and Essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet*. Comité International de la Croix-Rouge, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 725-734; y KISS, Alexandre Ch., “*Les Protocoles additonnels aux Conventions de Genève de 1977 et la protection de biens de l’environnement*”, en SWINARSKI, Ch. (ed.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l’honneur de Jean Pictet/Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet*, Comité International de la Croix-Rouge, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 181-200.

“métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”.

Este artículo está ubicado dentro de la Sección I (“*Métodos y medios de guerra*”) del Título III (“*Métodos y medios de guerra-Estatuto de combatiente y de prisionero de guerra*”) el cual protege al medio ambiente *per se*.

Por su parte, el artículo 55 bajo el rótulo “*Protección del medio ambiente natural*”, dispone que:

“1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra los daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.

2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias”.

Este artículo 55 se enmarca dentro del Capítulo III (“*Bienes de carácter civil*”) de la Sección I (“*Protección general contra los efectos de las hostilidades*”) del Título IV (“*Población civil*”) del *Protocolo Adicional I* y, en relación con el tema que nos ocupa, nos es de especial interés.

De esta forma, dentro del propio artículo 55, párrafo 1º, tenemos que distinguir entre la primera oración, que reitera la obligación general de la protección del medio ambiente natural en la conducción de las hostilidades, – de ahí el rótulo del artículo (“*Protección del medio ambiente natural*”) – ; y el inciso 2º que, subrayando que “*esta protección incluye (...) comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población*” pone en relación directa las consecuencias medioambientales de los conflictos armados y los daños a la población.

Observamos que el término utilizado (*población*) es considerado en su sentido más amplio, sin distinción cualificativa como *civil* como se hace en numerosas disposiciones del *Protocolo I*, y que, según se señaló en la Conferencia Diplomática, es una omisión intencionada con la finalidad de poner de manifiesto que los daños medio ambientales pueden prolongarse en el tiempo y, afectan, sin distinción, al conjunto de la población⁶¹.

⁶¹ SANDOZ, SWINARSKI, Y.Ch. y ZIMMERMANN, B. (eds.), *Commentaire des Protocoles Additionnels ...op. cit.*, 1986, pp. 681-682.

Por otro lado, la expresión “*incluye*” refuerza la idea de que una, de entre las muchas consecuencias que los efectos de un conflicto armado pueden provocar sobre el medio ambiente es la puesta en peligro de la salud o de la supervivencia de la población. Este ejemplo cualificado relaciona de forma directa la protección general del medio ambiente (artículos 35, párrafo 3º, y 55, párrafo 1º, oración 1ª) con la población (artículo 55, párrafo 1º, oración 2ª, enmarcado en el Título IV dedicado a la protección de la “*Población civil*”)⁶².

Respecto de la protección del medio ambiente en caso de conflicto armado no internacional, durante los trabajos de la Conferencia Diplomática de 1974-1977 se propuso introducir en el *Protocolo Adicional II* una disposición análoga a los artículos 35, párrafo 3º y 55 del *Protocolo I*, sin embargo, esta propuesta fue finalmente rechazada⁶³.

No obstante, la protección del medio ambiente no está completamente ausente del *Protocolo II*, pues el artículo 14 dedicado a “*Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil*” y el artículo 15 centrado en la “*Protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas*” contribuyen a la protección del medio ambiente en período de conflicto armado no internacional. En todo caso, es llamativa la ausencia.

Finalmente, es de mención obligada la *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles de 1976*, instrumento jurídico que prohíbe tipos muy distintos de atentados contra el medio ambiente bajo la denominación de *guerra geofísica*, o sea, la manipulación deliberada de los procesos naturales que puede provocar fenómenos tales como “huracanes, maremotos, terremotos, pero también lluvia o nieve⁶⁴”.

Aquí nos es más fácil intentar depurar responsabilidades pero a la vez se hace más necesaria esa asistencia humanitaria rápida y ecológica para que en la medida de lo posible se pueda recuperar las tierras de aquellos que se han visto obligados a huir durante o tras el conflicto armado.

⁶² BOTHE, M., PARTSCH, K.J. y SOLF, W.A., *New Rules for Victims of Armed Conflicts. Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*. Martinus Nijhoff Publishers, 1982, pp. 345-346. Así se subrayó en la Conferencia Diplomática, cuando en el informe del “Grupo Biotopo”, encargado del estudio de la relación conflicto armado-medio ambiente, se señala: “*The consequences of disturbing the stability of the ecosystems may be so disastrous that the very survival of the civilian population may be threatened. Accordingly, the standard of protection provided by Article 55 relates not only to the health but also to the survival of the ...population*”. CDDH/III/GT/35, párr. 8.

⁶³KISS, A. Ch., “*Les Protocoles additonnels aux Conventions ...*”, *op. cit.*, 1984, p. 184.

Resaltamos la idea de la consecución de lo que podríamos llamar 'paz ecológica' subrayando que la guerra es el enemigo del desarrollo sostenible y que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables⁶⁵.

Conclusión.

La grave degradación del medio ambiente, aparte de los importantes problemas para la supervivencia del ecosistema y de la propia vida humana, tiene una consecuencia ignorada cada vez más alarmante, los desplazamientos de población que evidencian el continuo declive en la habitabilidad de la tierra.

Ya sea a través de una degradación ambiental gradual o en forma de catástrofe, todas están provocando importantes desplazamientos forzados de población que se teme aumenten en el futuro. Esta nueva categoría de persona desplazada ha venido a denominarse en algunos foros internacionales y en la doctrina especializada "refugiado medioambiental".

El concepto no deja de ser tremendamente controvertido, pero desde que en 1985, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente elaborara un informe sobre este colectivo utilizando dicha denominación, la doctrina ha adoptado el término mayoritariamente aunque no sin reconocer las dificultades que encontraban para encajarlo en los concretos parámetros del artículo 1.A 2 del Convenio de 1951.

El Convenio de Ginebra relativo al Estatuto de los Refugiados, fruto de las terribles consecuencias de la Segunda Guerra mundial y elaborado ya en plena Guerra fría, ha quedado desfasado a la luz de los nuevos acontecimientos que fuerzan a las personas a huir de sus hogares. Las perspectivas jurídicas para una ampliación del concepto, en este medio siglo de vigencia, han ido encaminadas a cubrir a aquellas personas que se veían forzadas a abandonar sus países a causa de los conflictos armados o grandes disturbios sin que pudieran encajar en ninguna de las razones del Convenio ginebrino. Tanto el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados que ha brindado protección a estos colectivos, como los instrumentos regionales africano y de América central, cubren a estas nuevas categorías de refugiados. Europa

⁶⁴ KISS, A. Ch., "*Les Protocoles additonnels aux Conventions ...*", *op. cit.*, 1984, p. 187; SANDOZ, SWINARSKI, Y.Ch. y ZIMMERMANN, B. (eds.), *Commentaire des Protocoles Additionnels ... op. cit.*, 1986, pp. 419 y 414-422.

⁶⁵ Principio 24 de la Declaración de Río y 25 de la Declaración de Estocolmo.

en cambio, se niega a reconocerles la categoría de refugiados aunque, en determinados casos puede conceder la llamada “protección temporal”.

Por tanto, vemos que los derroteros han ido dirigidos a cubrir a los llamados "refugiados de la guerra" y no sin dificultades. Proteger también a los desplazados por motivos medioambientales parece una tarea cuando menos difícil.

Teniendo en cuenta este tipo de desplazamiento, sólo si tuvieran relación con alguna de estas causas podrían recibir la protección que les brinda el Estatuto de 1951. En caso contrario, no podemos llamarlos refugiados sino a lo sumo, desplazados medioambientales.

Las circunstancias en que se producen este tipo de desplazamiento requieren una valoración más amplia y la adopción de una iniciativa integrada y armónica que contemple la efectiva aplicación de los sectores de Derecho internacional afectados, incidiendo en la posibilidad de aplicar ‘protección temporal’ en determinados casos, así como la creación de un Fondo de Compensación por catástrofes ambientales basado en el concepto de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

En los albores del nuevo milenio, sólo una visión de conjunto del Derecho internacional alejada de la aplicación de compartimentos estancos parece ser la alternativa jurídica ante los nuevos retos a los que se enfrenta la humanidad.

Bibliografía específica:

Brown Weiss, Edith, (1992), "Protection of the Environment and the International Refugee Law", capítulo de la obra: *Environmental Change and International Law*. United Nations University Press, pp.297-302.

Cooper, Jessica B., (1998), "Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee", *New York University Environmental Law Journal*.

El-Hinnawi, E., (1985), *Environmental Refugees*, Nairobi: United Nations Environmental Programme, (UNEP), pp.1-41.

Jacobson Jodi, L., (1988), "Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability", *Worldwatch Paper*, nº 86, november, pp.1-45.

Jacobson, Jodi, L., (1989) "Environmental Refugees: Nature's Warning System", *POPULI*, vol.16, nº 1, pp.29-41.

Lazarus, David, (1990), "Environment: New Strangers in the Door", *Refugees*, december, pp.14-15.

Lee, Shin-wha, (1997), "In Limbo: Environmental Refugees in the Third World", en Nils Petterb (ed.), *Conflict and the Environment*. Dordrecht/Boston/London: NATO Advanced Science Institute Series, Gleditsch, Kluwer Academic Publisher, pp.273-292.

Leighton Schwartz, Michelle, (1993), "International Legal Protection for Victims of Environmental Abuse", *Yale Journal of International Law*, winter.

MacCue, Gregory, S., (1993), "Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol.6, nº1, pp.151-191.

MacGregor, JoAnn, (1993), “Refugees and the Environment”, en Richard Black & Yaughn Robinsons (eds), *Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change*. pp.157-170.

Norman Myers, M.A., (1995), “Environmental Refugees”, Climate Institute of Washington D.C.

Norman Myers, M.A., (1987), “Population, Environment, and Conflict”, *Environmental Conservation*, vol.14, n°1, pp.15-22.

Plummer William A., (1996), “The Big Push: Emigration in the Age of Environmental Catastrophe”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*.

Sadako, Ogata, (1992), “Statement by the United Nations High Commissioner for Refugees at the Conference on Environment and Development”, en www.unhcr.ch, Speeches of the High Commissioner, Rio de Janeiro.

Sauvagnargues, Françoise, (1991), “Les constats sur l'évolution des causes d'exil”, en 1992, *Europe et droit d'asile. Actes des troisièmes Assises sur le Droit d'Asile*, Textes reunis par le CETIM et l'Association pour les Troisièmes Assises, Centre Europe-Tiers Monde, Genève, pp.42-45.

Stavroupoulou, Maria, (1994), “Indigenous People Displaced from Their Environment: Is There Adequated Protection?”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, winter.

Suhrke, Astri, (1994), “Environmental degradation and population flows”, *Journal of International Affairs*, vol.47, n° 2, pp.473-496.

Suhrke, Astri, (1997), “Environmental Degradation, Migration and the Potential for Violent Conflict”, en *Conflict and the Environment*, NATO Advanced Science Institute Series, Gleditsch, Nils Petter (ed.), Kluwer Academic Publisher, Dordrecht/Boston/London, pp.255-272.

Trolldallen J.M., Birkeland, N.M., Borgen, J., & Scott, P.T., (1992), “Case Studies: Secondary Effects, of Degradation: Environmental Refugees”, capítulo de la obra: *International Environmental Conflict Resolution. The Role of the United Nations*, World Foundation for Environment and Development, pp. 155-171.

Trolldallen J.M., Birkeland, N.M., Borgen, J., & Scott, P.T., (1992) “Environmental Refugee: a Discussion Paper”, World Foudation for Environment & Development, Oslo (Norway), pp.1-29.

Vlachos, Evan, (1997), “Environmantal Refugees. The Growing Challenge”, en Nils Petterb (ed.), *Conflict and the Environment*, Dordrecht/Boston/London: NATO Advanced Science Institute Series, Gleditsch, Kluwer Academic Publisher, pp.293-312.

Westing, Arthur H., (1992), “Environmental Refugees: A Growing Category of Displaced Persons”, *Environmental Conservation*, vol.19, nº3, pp.201-207.

Woehlcke, Manfred, (1992), “Environmental Refugees”, *Aussenpolitik*, vol.4, nº 3, pp.287-296.