

EL FENÓMENO DE LOS LLAMADOS «REFUGIADOS MEDIOAMBIENTALES»:
¿UN NUEVO DESAFÍO PARA EL DERECHO
INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS?.

PROF.^a. NURIA ARENAS HIDALGO
PROFESORA ASOCIADA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE HUELVA

Sumario: Introducción. I. Definición del fenómeno. Los Desplazados Medioambientales. II. La aplicación del Derecho Internacional a los Desplazados Medioambientales. III. El Derecho Internacional desde una perspectiva sistemática y propuestas de *lege ferenda*. Epílogo.

INTRODUCCIÓN

La cruda e intensa degradación medioambiental a la que viene siendo sometido el ecosistema se ha convertido en una de las causas 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 pueden llegar a poner en peligro la supervivencia de la población afectada que, en consecuencia, abandona su hábitat natural desplazándose ya sea en el interior o hacia el exterior de las fronteras de su país. Esta última clase de personas contribuye a identificar una nueva categoría de desplazados que ha venido a denominarse 'refugiados medioambientales'.

Si bien encontrar personas forzadas a emigrar a causa del deterioro ecológico no es un fenómeno nuevo, sí lo es la intensidad, extensión y complejidad que manifiesta en los últimos tiempos. Las cifras parecen alcanzar los 25 millones de personas afectadas y con tendencia a aumentar cada año¹, lo que contrasta especialmente, con el vacío jurídico que existe sobre este colectivo.

¹ MYERS, NORMAN & KENT, JENNIFER. *Environmental Exodus*. Climate Institute, Washington, 1995. *Apud*. DOUGLAS, DAVID. «Environmental Eviction», en *Christian Century*, nº 113, 1996.

Se les ha llamado ‘refugiados medioambientales’ pero según el Derecho Internacional, el concepto de refugiado tiene un significado mucho 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. Según este concepto, la degradación ambiental no se considera que pueda provocar un temor bien fundado de persecución a diferencia de la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o las opiniones políticas.

Es verdad que esta definición, a pesar de sus logros, es fruto de su tiempo, pues fue gestada en plena Guerra Fría, y no ha podido cubrir todas las circunstancias de refugio que se han producido en los últimos 50 años. La multiplicación 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. La discusión doctrinal, que se ha producido principalmente en Universidades norteamericanas, ha tenido escaso eco en la opinión pública internacional. Las principales preguntas permanecen aún sin respuesta institucional. Llamarles ‘refugiados medioambientales’ parece demandar la solución al Derecho Internacional de los Refugiados, exigiendo cambios en un concepto que no estaba llamado a extenderse sin límites y más, cuando las características del fenómeno parece requerir, más bien, la aplicación de una perspectiva sistemática del Derecho internacional, una visión de conjunto, no fragmentada, para hacerle frente.

Así, procederemos a una definición del desplazamiento, para continuar con un análisis del Derecho Internacional de los Refugiados en la medida que pueda ser respuesta para el mismo, para finalizar con algunas sugerencias jurídicas de *lege ferenda* desde una aproximación integral y omnicomprensiva del Derecho internacional ante lo que parece ser uno de sus más importantes retos de futuro.

I. DEFINICIÓN DEL FENÓMENO. LOS DESPLAZADOS MEDIOAMBIENTALES.

El concepto de ‘refugiado medioambiental’ fue introducido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1985,² 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/

² 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*, United Nations Environmental Programme, Nairobi, 1985, p. i.

or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life³»

A partir de la definición dada por EL-HINNAWI, se abre un debate doctrinal que, asumiendo la importancia del fenómeno, se centra en la definición del mismo y en el estudio de las causas que lo originan, lo que va a tener una enorme trascendencia pues, la forma de describir el desplazamiento va a condicionar la respuesta jurídica al mismo que, a posteriori, aporte cada autor.

En la primera parte de la década de los ochenta, las clasificaciones sobre el origen de la degradación ambiental susceptible de producir desplazados son más generales para empezar a especializarse en la década de los noventa⁴. Normalmente nos encontramos con clasificaciones de tres tipos⁵:

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 antropogénico⁶).

Otra distinción habitual es la que se refiere al tiempo de gestación del desastre medioambiental. Así aparecen los “desastres sobrevenidos” y los “desastres graduales”⁷.

Por último, encontramos aquellos que estudian distintas causas sin categorías concretas⁸.

³ 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». EL-HINNAWI, E., *op. cit.*, p. 4. Utiliza el mismo concepto y distinción: WESTING, M.F., «Environmental Refugees: A Growing Category of Displaced Persons», en *Environmental Conservation*, vol. 19, nº3, 1992, pp. 203-205.

⁴ Comparárensen los trabajos de EL-HINNAWI de 1985 o de JACOBSON, J., «Environmental Refugees: a Yardstick of habitability», en *Worldwatch Paper*, nº 86, de 1988, con los demás.

⁵ Para un estudio más pormenorizado de los aportes doctrinales en clasificación y concepto de ‘refugiado medioambiental’ permítaseme citar: ARENAS HIDALGO, NURIA «La Degradación Medioambiental y los desplazamientos de población», Oficina do Centro de Estudos Sociais, nº 170, marzo de 2002, Coimbra (Portugal).

⁶ VLACHOS, E. «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 «Environmental Refugees», en *Aussenpolitik*, vol. 4, nº 3, 1992, pp.287-296.

⁷ COOPER, J., «Environmental Refugees. Meeting the Requirements of the Refugee» en *New York University Environmental Law Journal*, 1998. LEE, S.W. «In Limbo: Environmental Refugees in the Third World», en *Conflict and the Environment*, *op. cit.*, pp. 273-292. MACCUE, G.S. «Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration», en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 6, nº1, 1993. STRAVOULOPOULOU, M., «Indigenous People Displaced from Their Environment. Is there Adequated Protection?», en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, winter, 1994.

⁸ EL-HINNAWI. *Op. cit.*, pp.1-41. J.L. JACOBSON «Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability», en *Worldwatch Paper*, nº 86, november, 1988, pp.1-45. D. LAZARUS. «Environment: New Stranger in the Door», en *Refugees*, diciembre de 1990, pp.14-15. M. LEIGHTON SCHWARTZ. «International Legal Protection For Victims of Environmental Abuse», en *Yale Journal of international Law*, winter, 1993, pp. 375-381. J. MARTIN TROLLDALLEN califica a los refugiados como “efectos secundarios de los conflictos internacionales medioambientales”, en *International Environmental Conflict Resolution. The role of the United Nations*, World Foundation for Environment and Development, 1992, pp. 155-171. También en: TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGES, J. & SCOTT, P.T., *Environmental Refugees: A Discussion Paper*, World Foundation for Environment and Development, Oslo (Norway), 1992, pp. 1-29. A. SUHRKE «Environmental Degradation, Migration and the Potential for Violent Conflicts», en *Conflict and the Environment*, Nils Peters Gleditsch edit., NATO Scientific Affairs Division, 1997, pp. 255-272.

En nuestra 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 que ambas parecen interconectadas⁹. La primera ley de la ecología afirma que «todo está interrelacionado», hay un vínculo esencial entre los fenómenos que afectan al ecosistema¹⁰. Diferente 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 progresiva*¹¹:
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, consumo y proyectos de urbanización y desarrollo insostenibles (construcciones e infraestructura y obras públicas), o la explotación desequilibrada de los recursos.
2. *Catástrofes ambientales*.
Naturales¹²: actividades sísmicas (terremotos, erupciones volcánicas); actividades de movimiento (avalanchas, derrumbamientos); actividades atmosféricas (ciclones tropicales, tornados, huracanes, tifones); actividades hidrológicas (inundaciones).

⁹ 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. El mismo WOEHLCKE reconoce que están implicadas: *op. cit.*, p. 289. JACOBSON, J.L. «Environmental Refuges: A Yardstick...», *op. cit.*, pp. 16-20. LAZARUS, D. *Op. cit.*, p.14. SUHRKE, A. «Environmental degradation and population flows», en *Journal of International Affairs*, vol.47, n° 2, 1994, p. 485.

¹⁰ JUSTE RUÍZ, J. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, MacGrawHill, Madrid, 1999, p. 9.

¹¹ Sobre este tipo de degradación ambiental: *Id.* JUSTE RUÍZ, J. *Ibid.*, 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, respecto de los desplazamientos de población, 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 Refuges: A Yardstick...», *op. cit.*, pp. 29-37. LAZARUS, D. *Op. cit.*, p.14. TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGEN, J. & SCOTT, P.T., estudian el futuro de las Islas Maldivas, *Environmental Refuges...*, *op. cit.*, p.166. Para el año 2100 puede afectar a 360.000 kilómetros de costa según el último Panel de Cambio Climático: *Apud.* 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 la degradación del suelo. La situación en el Sahel es la más estudiada por los autores: v.gr., MACCUE, G.S., *op. cit.*, pp. 158-159.

¹² Seguimos la clasificación de TROLLDALLEN, J.M., BIRKELAND, N.M., BORGEN, J. & SCOTT, P.T. *Environmental Refuges...*, *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: *Id.* 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.

·Tecnológicas¹³: accidentes industriales, químicos, atómicos o genéticos.

·Bélicas: Alcance de las guerras, conflictos internos o violencia generalizada sobre el medio ambiente¹⁴.

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 tras distinguir las causas de la degradación ambiental, analizar los tipos de desplazamiento que producen pues, cada caso requerirá una solución diferente.

Se trata de causas muy variadas, de ahí la dificultad de hacer conceptualizaciones. Para nosotros es fundamental que la población se haya visto 'forzada' a abandonar su hábitat natural a causa de una 'amenaza para su supervivencia' producida de forma inmediata por una 'grave degradación ambiental'. 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».

Rechazamos el término 'refugiado medioambiental' para sustituirlo por el de 'desplazado ambiental' por las razones que veremos en el próximo apartado.

¹³ 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., BORGÉN, 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.

¹⁴ Las catástrofes de origen bélico interesan 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.

ADAKO 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 devastación resultado de la misma. El impacto puede ser horrible 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 desplazados. 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., BORGÉN, J. & SCOTT, P.T., *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, p. 166. Estos autores estudian los casos de Afganistán y Líbano.

Asimismo, creemos que es importante que la degradación ambiental sea de tal magnitud que suponga una amenaza para la supervivencia y no una simple amenaza a la calidad de vida como proponía EL-HINNAWI y que tiene como resultado encontrarnos con una variedad de flujos de población inmersa en una vaga categoría de refugiados donde estarían mezclados con aquellos que emigran para mejorar su calidad de vida. En este sentido, el elemento de ‘coerción’ es fundamental para distinguirlos de los emigrantes.

Pensamos que el desplazamiento debe tener como causa inmediata los efectos de la degradación ambiental. 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 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-desarrollo¹⁵.

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 1992¹⁶, para cuya consecución se aconsejaba reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas adecuadas.

Como reconocía la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados en la mencionada Conferencia, cada vez más, las personas huyen debido a una combinación de razones, crecimiento de la población, pobreza, hambre, y degradación ambiental, así como violaciones de derechos humanos, tensiones sociales y étnicas y los conflictos armados. 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 e 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 los anteriores.

A la hora de examinar el posible régimen jurídico aplicable a estas categorías de personas, tendremos en cuenta, pues, todos los factores relacionados pero partiendo de que la causa inmediata es medioambiental y 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 a la hora de buscar soluciones. Los desplazamientos de población

¹⁵ EL-HINNAWI., *op. cit.*, p.2.

¹⁶ Principios: 4, 5 y 8.

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 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 sociales¹⁷.

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 negativos¹⁸.

II. APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS A LOS DESPLAZADOS MEDIOAMBIENTALES.

Los términos frecuentemente utilizados para describir a las personas desplazadas por factores medioambientales (refugiados ecológicos, ‘eco-migrants’, ‘resources refugees’, emigrantes medioambientales, ecorefugiados, ‘theco-refugees’, ‘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.

Aplicar la teoría de los Derechos Humanos, los principios del Derecho Internacional del Medio Ambiente o el Derecho Internacional de los Refugiados han sido algunas de las propuestas de *lege ferenda* ofrecidas por algunos autores¹⁹. Esta última es la que ha suscitado más controversia.

¹⁷ *Id.* 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., BORGÉN, J. & SCOTT, P.T. *Environmental Refugees...*, *op. cit.*, p.157.

¹⁸ Pueden ser agentes que preserven y rehabiliten el medio ambiente en sus países de acogida. SADAKO OGATA, *op. cit.*

¹⁹ M. LEIGHTON SCHWARTZ utiliza la teoría de los derechos humanos. Sugiere interpretar, expandir y modificar procedimientos de protección como los de la Corte Internacional de Justicia o la Organización Internacional del Trabajo, aunque estima que la mejor solución sería adoptar un nuevo instrumento jurídico con disposiciones específicas que proporcionen un derecho al medio ambiente saludable y sano, con claros estándares para los gobiernos. «International Legal Protection For Victims of Environmental Abuse», en *Yale Journal of International Law*, winter, 1993.

GREGORY S. MACCUE propone adoptar una Convención basada en los principios del Derecho Internacional del Medio Ambiente. 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

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.

Sin embargo, según el artículo 1.A.2 del Convenio de Ginebra de 1951, que contiene la definición de refugiado²⁰, estos cuentan con cuatro elementos característicos. Están fuera de su país de origen (son extranjeros o apátridas); no pueden o no quieren acogerse a la protección de tal país o volver a él; ésta incapacidad o falta de voluntad es debida a tener fundados temores de ser perseguido (“genuine risk”, “well founded fear”); y la persecución está basada en motivos de *raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*²¹.

Según el texto ginebrino, los beneficiarios del mismo deben haber cruzado una frontera internacional, adolecen de una ausencia de protección estatal y tienen ‘fundados temores de ser perseguidos’ por las razones taxativamente enumeradas.

Entre ellas, no encontramos 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.

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 Unidas,²² y a escala regional con la *Convención para los Refugiados de la Organización para la*

a cargo de la coordinación. Se muestra bastante optimista en cuanto al apoyo que se daría a la Convención. «Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration», en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol.6, nº1, 1993, pp.151-191.

JESSICA B. COOPER opta por la modificación del concepto de refugiado en aras de incorporar estos nuevos desplazamientos. Consciente de la escasa voluntad política para ello, procede a hacer una interpretación de ‘persecución’ (toda degradación ambiental provocada por un Estado sería considerada ‘persecución’) y de ‘grupo social’ (los refugiados medioambientales formarían parte de un grupo social compuesto por personas que carecen de poder político que proteja su medio ambiente) a través de las cuales sería posible considerarlos refugiados. «Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee», en *New York University Environmental Law Journal*, 1998.

²⁰ «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 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 (...).»

²¹ Y deben solicitar protección no habiendo incurrido en ninguna de las cláusulas de cesación o exclusión previstas: *Vid.* artículos 1. C, D, E y F del Convenio.

²²La 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». Efectivamente, ha sido la Asamblea General la responsable de la expansión del mandato, en un primer momento con base a los “buenos oficios” (v.gr.: Resoluciones 1167 (XII) de 26 de noviembre de 1957, 1388 (XIV), 1673 (XVI) de 18 de diciembre de 1961) y posteriormente, no

Unidad Africana, de 10 de septiembre de 1969²³ y la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, de 22 de noviembre de 1984²⁴.

Si bien, gracias a estos instrumentos, parece haber cierto consenso sobre la consideración de estos desplazados como refugiados²⁵, no ocurre lo mismo en el caso de los desplazados medioambientales.

distingue más a los grupos de refugiados y empieza a llamarlos como “aquellos que están bajo su competencia” (v.gr. 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 (v.gr., Resolución 3454 (XXX) de 9 de diciembre de 1975).

²³ Esta Convención fue adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su Sexto Periodo 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).

²⁴ 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, pero existe 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*, Editorial Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1994, pp. 443-455.

²⁵ No es el caso, desde luego, de la Europa comunitaria. 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, 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. Vid. ARENAS HIDALGO, NURIA, «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.

De hecho, no contamos con ninguna Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas ampliando el mandato de ACNUR para la protección de este colectivo²⁶. Ni tampoco se hace referencia alguna a los desastres medioambientales como motivo de persecución en los instrumentos regionales²⁷.

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 diferente²⁸.

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, etc²⁹.

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 problema³⁰.

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

²⁶ 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.

²⁷ Tanto la Convención africana como la Declaración de Cartagena dedican un apartado a: “Otras circunstancias que disturbren gravemente el orden público”. Este inciso ha dado lugar a diversos debates doctrinales sobre la posibilidad de que pudiera incorporar 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», *International Journal of Refugee Law*, vol.2, nº 1, 1990, pp. 83-117. En contra, CREPEAU, F. *Droit d’asile. De l’hospitalité aux controles migratoires*, Éditions Bruylant, Éditions de l’Université de Bruxelles, 1995, *Op.cit.*, p. 94. JoAnn MACGREGOR 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.

²⁸ EL-HINNAWI, F., *op. cit.*, pág.4.

²⁹ 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, TROILDALLEN J.M., BIRKELAND, N.M., BORGES, J., & SCOTT, P.T., TROILADEN, *op. cit.*, pp. 167-171.

³⁰ Vid. V.gr., 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. *Op. cit.*, p.488.

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 jurídicas.

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 políticas³¹. 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.

Nos parece excesiva la interpretación del concepto de ‘persecución’ que realiza la profesora COOPER. Es preciso señalar que el Convenio de 1951 no la define; parece que dicha omisión es deliberada y pudiera deberse al intento de introducir un concepto flexible³². 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*³³. 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 desplazados que huyen de la miseria o de los desastres naturales.

A ello añadiríamos, en nuestra opinión, la falta de protección efectiva del Estado. 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.

³¹ 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. 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 mismos. LEF, S.W. *op. cit.*, p.290.

³² GORTAZAR ROTAECHE, C., *Derecho de asilo y «No rechazo» del refugiado*, Universidad Pontificia de Comillas, Dickinson, 1997, p. 108.

³³ 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, 1951*, Cambridge University Press, 1995, pp. 303 y 341.

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 Estatuto³⁴.

También nos parece infundada su interpretación de 'determinado grupo social'. Aunque la Convención de Ginebra guarda silencio sobre qué debe entenderse por grupo social y los trabajos preparatorios arrojan poca luz sobre su interpretación³⁵, la ausencia de un debate importante sobre el tema hace pensar que el tipo de persecución que estaba en la mente de los redactores era aquella derivada de la reestructuración de la sociedad que entonces estaba surgiendo en los Estados socialistas y en la especial atención reservada a los capitalistas, terratenientes, profesionales liberales, la clase media y sus familias³⁶.

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 concepto lo que nos lleva a optar por la búsqueda de otras soluciones.

III. EL DERECHO INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA SISTEMÁTICA Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*.

Los desplazados medioambientales resultan un fenómeno difícil de aprehender debido a sus diversas dimensiones, de ahí que, partiendo de la complejidad de las causas que provocan estos flujos, de la multitud de factores conectados, no quepa más que utilizar una perspectiva integradora para hacerle frente.

³⁴ En contra el profesor CREPEAU, que estima que el hecho de que las estructuras estatales queden paralizadas por desastres ecológicos es motivo suficiente para considerarlos refugiados. CREPEAU F., *op. cit.*, p. 120.

³⁵ El término fue incluido sin discusión a iniciativa del delegado sueco, Mr. Petren, quien afirmó: «experience had shown that certain refugees had been persecuted they belonged to particular social group. The draft Convention made no provision for such cases, and one designed to cover them should accordingly be included» (UN doc. A/conf.2/SR.3, p.14).

³⁶ GOODWIN-GILL, Guy .S. *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 46. Según el profesor ATLE GRAHL-MADSFEN, la noción de grupo social debe combinar las de raza, etnia, y grupos religiosos y serviría para cubrir alguna laguna. Así, él menciona como posibles grupos incluidos: nobleza, capitalistas, terratenientes, hombres de negocios, profesionales, miembros de ciertas asociaciones, clubes o sociedades. Sin embargo, aconseja dar al concepto una interpretación liberal. *The Status of Refugee in International Law*, A.W.SIJTHOFF-LEYDEN, 1966, vol. 1, pp.219-220. WALLACE, REBECA. «Making the Refugee Convention Gender Sensitive: The Canadian Guideline» en *Law and Migration*, GOULBOURNE, SELINA (edit), The International Library of Studies on Migration an Elgar Reference Collection, Cheltenham, United Kingdom, Northampton, M.A., United States of America, 1998, p. 403. Según el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado de ACNUR, un «determinado grupo social» suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. Los temores alegados por una persona de ser perseguida por este motivo puede muchas veces coincidir con sus temores de serlo también por otros, por ejemplo, su raza, su religión o su nacionalidad. La pertenencia a ese determinado grupo social puede ser la causa fundamental de la persecución porque no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, o la existencia misma del grupo social como tal, son un obstáculo a la política gubernamental. Generalmente, el mero hecho de pertenecer a determinado grupo social no será suficiente para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, en ciertas circunstancias especiales, la mera pertenencia puede ser causa bastante para temer la persecución. ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, Ginebra, enero de 1988, para. 77-79.

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 (gradual o en forma de catástrofe); desplazamiento (exterior o interior; permanente o temporal); así como de la responsabilidad de los distintos agentes implicados.

Hemos de tener en cuenta la estrecha vinculación en este problema de diferentes áreas del Derecho Internacional: El Derecho Internacional del Desarrollo (especialmente en el caso de la degradación ambiental progresiva), el Derecho Internacional de los Refugiados (en la medida en que puedan utilizarse alguno de sus instrumentos), el Derecho Internacional Humanitario (para el caso de las catástrofes bélicas), y el Derecho Internacional del Medio Ambiente como pilar de base.

Proponemos la efectiva aplicación de las mismas, unida a la creación de mecanismos específicos, en este caso, un Fondo de Compensación como sistema financiador de todas las fases del desplazamiento.

De cara a la efectiva aplicación del Derecho internacional, 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 con países especialmente propensos a sufrir ese tipo de degradación ambiental, a la que va aparejada la pobreza. Parece imprescindible cambiar los modelos de producción y consumo que conducen inevitablemente a un desarrollo geográficamente desequilibrado y globalmente insostenible. Se hace necesario culminar el desarrollo de los países del Tercer Mundo (que no es lo mismo que un simple crecimiento económico) con aplicación de las normas internacionales sobre Medio Ambiente sobre todas las áreas afectadas³⁷.

En el caso de las catástrofes, su magnitud e 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 necesitan de forma urgente asistencia y protección. 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 Refugiados, para los casos en que haya sido necesario cruzar una frontera internacional³⁸. Esa cooperación de emergencia debe incluir esfuerzos para modificar la conducta ecológicamente incorrecta del Estado.

³⁷ Lo que M. WOHLCKE llama 'lasting development'. *Op. cit.*, 293-296.

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 medioambiente. EL-HINNAWI. *Op. cit.*, p. 2.

³⁸ 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.

En cuanto a nuestra propuesta de *lege ferenda*, se trata de crear un Fondo de Compensación para graves desastres ambientales que pudiera estar financiado por países y fondos privados semejante a lo establecido para hidrocarburos³⁹.

Teniendo en cuenta el concepto de desplazado medioambiental que apuntábamos, cuya causa inmediata debía ser medioambiental, será el Derecho Internacional del Medio Ambiente el que nos sirva de referencia. Utilizamos el concepto de *Responsabilidades compartidas pero diferenciadas*⁴⁰. Ya habíamos anotado como en materia de degradación ambiental hay que tener en cuenta no sólo los responsables directos sino también los indirectos⁴¹. Además, los Estados que tienen más posibilidades de sufrir daños medioambientales no tienen capacidad para la prevención medioambiental⁴².

El Fondo financiaría toda las fases del desplazamiento: medidas de prevención (unidas al desarrollo sostenible); la cooperación de emergencia que no tendrá que esperar a las muestras espontáneas de solidaridad y que estaría asistido por un dispositivo de acción rápida; la acogida y búsqueda de soluciones duraderas para los casos excepcionales de protección temporal; y medidas para la recuperación ecológica del terreno, en la medida que sea posible, para facilitar una rápida vuelta a casa.

La creación de este Fondo no será óbice para que se depuren las responsabilidades a través de los mecanismos convencionales, si ello fuera posible.

EPÍLOGO.

La crisis de refugiados y desplazados se han convertido en una de las mayores tragedias humanas y políticas de un siglo XX, que no en vano se ha llegado a denominar «the century of the homeless man»⁴³; triste herencia la que parece legar al siglo que estrenamos.

«Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection», en *Harvard Human Rights Journal*, vol.10, 1997, p. 117. MARTIN, SUSAN *et. Al.* «Temporary Protection: towards a new regional and domestic framework», en *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», en *AWR Bulletin*, vol 37, 1999, p. 67. Sin embargo, en la *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 miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida*, de 20 de julio de 2001, no se considera a los desplazados ambientales entre sus beneficiarios. *Diario Oficial L 212* de 07/08/2001, artículo: 2 c).

³⁹ *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.*

⁴⁰ 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.

⁴¹ Resulta ilustrativo cómo sólo los Estados Unidos emiten la cuarta parte del total de gases efecto invernadero que afectan a todo el planeta. «The weather-the facts», en *New Internationalist*, dec. 1999, n° 819.

⁴² El 96% de las muertes por desastres ambientales ocurren en países en vías de desarrollo. «The weather-the facts», *Ibidem*.

⁴³ REES, ELIFAN. «Century of the Homeless Man», en *International Conciliation*, n° 515, november, 1957. *Apud.* SAXENA, J.N. «Problems of Refugees and the need for international burden-sharing», en *International Law in Transition. Essays in memory of Judge Nagendra Singh*. PATHAK, R.S. & DHOKALIC, R.P. (edit.), Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht/ Boston/ London, 1992, p.95.

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 Refugiados* (ACNUR) y la adopción de la *Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados* de 1951, enmendada por el *Protocolo Adicional* de 1967. 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.

Con motivo de la celebración del cincuenta aniversario de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados, esta comunicación pretende abordar los límites externos de la misma: el análisis de los desplazados medioambientales, colectivo que parecía haberse convertido en un nuevo reto para el Derecho internacional de los refugiados.

Sin embargo, el reto es para el Derecho internacional en general, que requiere, para tan complejo fenómeno, una lectura sistemática, y la aplicación efectiva de las normas implicadas. A ello sumamos la necesidad de crear dispositivos reales para hacerles frente desde la responsabilidad diferenciada pero compartida y no reclamando la ampliación del concepto de refugiado que no estaba llamado a estirarse sin límites y que, en definitiva, no supondría un solución definitiva para el problema.

Eliminar o prevenir las condiciones políticas, económicas, culturales y medioambientales que producen desplazados medioambientales es la opción más atractiva, el problema es que resulta extremadamente difícil de ejecutar, especialmente cuando las condiciones medioambientales interactúan con las económicas y culturales. Los desplazados medioambientales son un claro exponente de la interacción entre estos factores. El Derecho internacional de los refugiados se convierte así, en una pieza más de un puzzle que demanda una puesta al día de los mecanismos jurídicos e institucionales a escala internacional.