



III Congresso Internacional do OBSERVARE
17-18-19 de Maio 2017 | Fundação Gulbenkian

BEYOND BORDERS

People, spaces, ideas

PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS

Pessoas, espaços, ideias

ACTUALIZACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

DR. JOSÉ MIGUEL CALVILLO CISNEROS¹

RESUMO: A presente comunicação aborda o tema da liberdade no “Alto Mar” e na “Área”, o último reduto do que Hugo Grócio denominava *Mare Liberum*, bem como os impactes ambientais desta liberdade nos recursos biológicos marinhos. Em especial, aborda-se a possibilidade de que o Protocolo de Nagoia – sobre o acesso a recursos genéticos e a partilha justa e equitativa dos benefícios que advêm da sua utilização – possa ser também aplicado, com as devidas adaptações ao “Alto Mar” e à “Área”. O referido Protocolo faz parte da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e foi aprovado em 29 de outubro de 2010 em Nagoia (Japão), durante a 10ª Conferência das Partes da CDB, entrando em vigor em 2014. Apesar do seu curto período de implementação, penso que este Protocolo constitui o melhor instrumento disponível para evitar o monopólio pelos países mais avançados tecnologicamente de material genético marinho extremamente valioso para toda a Humanidade. Daí a minha proposta de extensão do âmbito de aplicação do mesmo, atualmente limitado às águas jurisdicionais dos Estados costeiros, para zonas fora da soberania nacional, como são o “Alto Mar” e a “Área”.

PALAVRAS CHAVE: Refugiados, derecho internacional, Estados. Asilo. Conflictos.

¹ Universidad Carlos III de Madrid (España). jcalvill@polsoc.uc3m.es



I. Introducción. Una aproximación teórica a la securitización de la cuestión de los refugiados

El fenómeno de las migraciones internacionales puede ser abordado desde diferentes puntos de vista: pueden considerarse las motivaciones de las personas para tomar la decisión de migrar; o pueden comprenderse las motivaciones que poseen los Estados para afrontar la migración y su consecuente afectación de las condiciones sociales, políticas y culturales de los migrantes. Dentro de este fenómeno, la cuestión de los refugiados forma parte de las migraciones internacionales cuya motivación es la de huir de su hogar debido a que situación determinada pueda influir en su supervivencia y/o la de su familia. Nos referimos a un tipo de migración forzada.

A lo largo de los últimos años, los Estados y los organismos internacionales han situado las migraciones internacionales como una cuestión que ha de ser añadida al resto de elementos que configuran la agenda de seguridad. En ese sentido, venimos observando interpretaciones securitarias en relación con la cuestión de los refugiados.

Lo cierto es que la cuestión de los refugiados se encuentra entre las preocupaciones más importantes en la agenda de la Unión Europea y de los Estados Miembros. Con la conocida como “crisis de los refugiados”, Europa se está enfrentando a un reto concreto que, sin embargo, contiene diversas consecuencias con un impacto en nuestros sistemas políticos y sociales.

En el campo académico, estos cambios han supuesto un encuentro entre los estudios relacionados con las migraciones y los de seguridad. Tres son las afirmaciones teóricas significativas de este diálogo²:

Los vínculos entre la movilidad internacional y las nuevas definiciones, o la aceptación ampliada de la seguridad, especialmente a los conceptos como los de seguridad humana y seguridad societaria;

Los retos que suponen las migraciones humanas en el entendimiento clásico de la soberanía y los contornos territoriales de los Estados;

La reflexión en torno al cambiante significado social, político y simbólico de las fronteras.

A este nuevo paradigma securitario de las migraciones forzadas tenemos que sumarle una nueva dimensión: el surgimiento de una nueva tipología de refugiados que no está contemplada claramente en los marcos jurídicos internacionales y que su protección está condicionada a la interpretación de la norma que hacen los Estados. A modo de ejemplo, dentro de esta nueva figura de refugiado podemos considerar a las refugiadas de género o a los refugiados medioambientales.

El propósito de este *paper* es el de analizar de forma precisa la incorporación de las migraciones forzadas a la agenda de seguridad internacional y, teniendo en cuenta esta cuestión tratar de aproximarnos a una posible actualización del marco jurídico internacional de protección de los refugiados.

2. Seguridad y migraciones

En la teoría de las relaciones internacionales, el fin de la bipolaridad que sustentaba una visión clásica de seguridad militar, conjuntamente con el proceso de extensión de la democracia — en términos liberales —, el papel cada más preponderante de otros actores como organismos no gubernamentales (ONG) y actores no estatales, hace posible que se disemine un cuestionamiento a la aproximación realista de Waltz y la llegada de teorías normativas como la “interdependencia compleja” de Keohane y Joseph Nye.

De forma paralela surgen tendencias ideológicas que recogen la herencia kantiana — interdependientes — de establecer criterios de cooperación interestatal y actores que negocien y decidan por encima de la clásica figura estatal. En este sentido, y siguiendo a CALDUCH, “*el orden mundial surgido de la Segunda Guerra Mundial se orienta al objetivo de instaurar la paz y la seguridad internacionales y se legitima en la medida en que logre avanzar en la consecución de ese objetivo por todos los medios contemplados en la*

² FERRERO TURRIÓN, Ruth. “Seguridad y Derechos Humanos. La crisis de los refugiados como crisis de valores de la UE” en Boletín IIEE del Ministerio de Defensa de España, N° 1, 2016, Madrid, pp.385-394.



Carta de San Francisco, desde las medidas de seguridad colectiva hasta las de promoción y protección de los derechos humanos, pasando por la codificación del derecho internacional, el reforzamiento de la diplomacia multilateral y los programas de cooperación al desarrollo. El objetivo de universalizar o colectivizar la seguridad se convierte en una prioridad absoluta en la evolución de la sociedad internacional del último medio siglo y, en consecuencia, la adopción de indicadores que nos puedan cuantificar la evolución de la seguridad tanto estatal como internacional, resulta cada vez más necesaria”³.

Desde el fin de la Guerra Fría, la versión más asentada de la seguridad se ha conjugado con otras dimensiones de nuevo cuño en donde los sujetos y las propias sociedades son destinatarias de protección. Esta nueva definición merma la centralidad del Estado como referente de seguridad y ponen de manifiesto las limitaciones de los instrumentos conceptuales disponibles al hilo de las dinámicas políticas y sociales recientes.

Paralelamente a esto, las amenazas y riesgos que surgen tras la Guerra Fría en el marco de la seguridad internacional emanan principalmente de actores no estatales. La evaluación del riesgo que suponen las migraciones internacionales – sobre todo las de carácter forzado y las que tienen relación con el crimen organizado – se incorporan así, a las preocupaciones de los Estados, en donde se amplía la concepción de seguridad.

Es en este momento cuando se inician los estudios que relacionan las migraciones con la seguridad. Serán los teóricos de la Escuela de Copenhague los que comiencen a proponer una concepción de la seguridad transversal, lo que se ha dado el llamar la seguridad humana o soft security. Por ejemplo, los razonamientos de Barry Buzan se centran en aclarar qué entendemos por conflicto en esta nueva realidad, con qué objeto y con qué motivos convertimos una situación en elemento esencial para la seguridad internacional y que medios vamos a poner en práctica para conseguir la deseada seguridad (Buzan, 1991).

Desde esta perspectiva, la seguridad la tenemos que entender en dos ejes diferentes pero relacionados:

Un primer eje donde la seguridad se desplaza desde los Estados hacia los individuos – se individualiza la seguridad – donde la seguridad deja de ser competencia exclusiva de los Estados.

Y un segundo eje que incluye cuestiones tales como la definición de “amenaza a la seguridad” – política, económica, social, cultural, medioambiental, ... –

En este nuevo concepto, no sólo observamos nuevos actores no estatales, que pueden constituir amenazas para la seguridad (individuos, grupos sociales, ...), sino que los propios individuos, las sociedades y los grupos sociales se transforman en nuevos sujetos de la misma. Surge así una primera contradicción en el seno de esa intersección, ya que las migraciones internacionales en general, y las forzadas en particular, se convierten en amenaza y a la vez en sujeto de protección. De ahí, las dificultades que surgen de la gestión política de las crisis humanitarias y movimientos cuantiosos de población refugiada como consecuencia de conflictos políticos, sociales, económicos, etc.

En este marco temporal, el concepto de seguridad humana, seguramente el que mejor encaje en la cuestión que nos ocupa, parte del reconocimiento de que la seguridad de los individuos y los grupos no es necesariamente provista por los Estados de los que son ciudadanos. Por el contrario, los Estados pueden ser una de las principales amenazas para sus ciudadanos, tanto en términos de integridad física, como en el acceso a los recursos. Dos son los elementos más expresivos del concepto: *Freedom from fear* y *freedom for want* (ausencia de temor, ausencia de carencias). Este concepto incorpora componentes o valores específicos de la seguridad humana que debían de ser protegidos: seguridad económica, alimentaria, de salud, de medio ambiente, personal, comunitaria y política⁴.

En este enfoque se define que el énfasis territorial de la seguridad debe desplazarse hacia los individuos, lo que transforma la seguridad en una cuestión universal, relevante para el conjunto de la población mundial. Es por eso por lo que la seguridad no puede ser asegurada a través de las armas o de las intervenciones – aunque tampoco se descartan –, sino a través de un desarrollo sostenible y a través de la prevención y de la aplicación de políticas públicas integradoras.

³ <http://www.ucm.es/info/sdrelint/indicunam.pdf> [Consulta: el 21 de enero de 2013]

⁴ FERRERO TURRIÓN, Ruth y PINYOL I JIMÉNEZ, Gemma . La mal llamada “Crisis de los Refugiados” en Europa. Revista Documentación Social, N° 180, 2016, pp. 49-69.



Este tipo de concepto ha puesto de manifiesto las formas de interacción entre seguridad e identidad. Desde esta perspectiva, las comunidades inmigrantes – forzados y no forzados – se consideran una cuestión de seguridad.

La caída del Muro de Berlín (1989) y la desaparición de la Unión Soviética (1991), poniendo fin de este modo al mundo bipolar, provocó multitud de cambios en muchas esferas, pero sobre todo en el concepto de la seguridad y el de la amenaza a la seguridad que hasta la fecha era entendido como únicamente una cuestión militar y de política exterior y siempre en el contexto de la Guerra Fría. Desaparecido o eliminado el enemigo era necesaria una toma de decisión en torno a adaptarse la nueva sociedad internacional.

En esta línea, Myron Weiner (1992) defendió la necesidad de investigar los flujos migratorios – formados y no forzados – incorporando la perspectiva de seguridad y la estabilidad. Más recientemente, las migraciones internacionales como objeto de seguridad internacional han suscitado un interés que se ha dirigido a subrayar las transformaciones que han experimentado las fronteras territoriales de los Estados como mecanismos de control migratorio, así como los vínculos entre globalización y la “securitización” de los desplazamientos de población (Faist, 2003).

3. La protección de los refugiados en el nuevo escenario de la seguridad.

¿Cuál es la diferencia entre un refugiado y un inmigrante económico? Mientras que los refugiados son definidos como inmigrantes forzosos que huyen de la guerra o la persecución, los inmigrantes económicos serían aquellos que emigran en busca de un trabajo o de una vida mejor.

A lo largo y ancho del planeta, todos los días, pueblos y comunidades han de dejar sus casas, sus familias, por motivos muy diversos como los de querer mejorar económicamente, huir del fumigado de soja que envenena la tierra, por una estrategia llevada a cabo por narcos, por causa de un conflicto, etc. Pero no es lo mismo irse de forma voluntaria, empujado por las circunstancias y con una mínima planificación, por ejemplo habiendo ahorrado, que tener que irse con lo puesto y porque tu vida corre un peligro inminente. La realidad, sin embargo, es mucho más compleja. Las motivaciones siempre son diversas y en una misma historia suelen mezclarse elementos de huida forzada con anhelos de una vida mejor. Sin embargo, pedir o no pedir asilo, ser o no ser reconocido como refugiado sí constituye una diferencia.

En perspectiva histórica, la protección de los refugiados adquiere carácter internacional gracias al fin de la I Guerra Mundial y a la desaparición de los últimos Imperios y el nacimiento de nuevos Estados nación que provocaron el aumento de los movimientos poblacionales en el continente. Las crisis producidas por estos desplazamientos de personas a través de las fronteras europeas se convirtieron, en poco tiempo, en un problema internacional.

A pesar de que la protección de los refugiados estaba asentada en el derecho internacional, dicho marco de protección – aplicado a través de los Estados individuales – se demostró inadecuado para dar solución a esta nueva coyuntura. Es por ello, por lo que, ya en el marco de las Naciones Unidas, se crea el primer instrumento internacional para la protección de refugiados susceptible de aplicación general: la Convención de Ginebra de 1951.

La Convención de Ginebra, sin embargo, introdujo dos limitaciones a la consideración de la figura jurídica de refugiado: a) los refugiados serían aquellos cuya situación fuese resultado de acontecimientos anteriores al 1 de enero de 1951; y b) limitar la condición de refugiados a aquellos que hayan tenido que huir como consecuencia de hechos ocurridos en Europa⁵ Posteriormente, el Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 puso fin a ambas limitaciones⁶

⁵ La Convención otorgan a los Estados la posibilidad de ampliar el espacio geográfico a hechos acontecidos en otras partes del planeta.

⁶ A lo largo del siglo XX se han ido produciendo textos jurídicos que han ido desarrollando la condición de refugiados. A modo de ejemplo, citaremos Los Principios sobre el Status y tratamiento de refugiados adoptado por el Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana en 1966; La Convención de los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de la Organización Africana de 1969; La Declaración de los Refugiados de Cartagena de 1984 de aplicación en América Latina; La Recomendación 773 de 1976 del Consejo de Europa relativa a la situación de facto de los refugiados; y La Directiva de la Unión Europea de 2004 relativa a los estándares mínimos para la cualificación y el status de nacionales de terceros países y refugiados así como personas que sea necesario garantizar su protección)



De esta actualización del concepto de refugiado es importante anotar que, el reconocimiento de esta condición es meramente declarativo y no constitutivo, es decir, un refugiado lo es desde el momento en el que se dan en él las circunstancias que especifica la Convención de Ginebra, independientemente de su reconocimiento o no por parte del Estado, y por lo tanto es titular de los derechos que le reconoce la Convención de Ginebra. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los Estados han adoptado un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado durante el cual el refugiado suele recibir la denominación de “solicitante de asilo”, ya que en general la determinación de la condición de refugiado da lugar a la concesión de asilo⁷. Éste es el caso, por ejemplo, de la legislación española.

Desde 1951 se han producido variaciones políticas, económicas y sociales en torno a los refugiados. Estas son las más importantes:

La actualización en los 70s. A partir del final de la década de los 60 y la década de los 70, los numerosos procesos de descolonización y el nacimiento de nuevos Estados conllevan un aumento del número de refugiados y sobre todo, el aumento de los retornados, lo que provoca que se amplíe el marco jurídico de protección de los refugiados con la creación del Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

La actualización en los 80s-90s. En los años ochenta y noventa, se produjeron cambios sustanciales en el contexto de la protección internacional de los refugiados. Estos cambios no sólo cuestionaron los conceptos básicos, sino que también afectaron, tanto a la voluntad política, como a la de las comunidades locales de acogida para seguir ofreciendo asilo en los términos generosos del pasado.

El número de refugiados creció exponencialmente, ya no como un producto del colonialismo (o la descolonización), sino debido al fuerte aumento de los conflictos internos interétnicos en los nuevos Estados independientes. Los conflictos fueron alimentados por la rivalidad de las superpotencias y agravados por problemas socioeconómicos en los países en desarrollo. Las soluciones a los problemas de los refugiados se volvieron cada vez más evasivas.

Los abusos de los derechos humanos y las violaciones del derecho humanitario ya no son producto de la guerra, sino que a menudo constituían un objetivo consciente de la estrategia militar, de modo que incluso niveles bajos de conflicto generaban un sufrimiento desproporcionadamente alto y desplazamientos masivos entre civiles. Para dar algunos ejemplos, 2,5 millones de personas fueron desplazadas o huyeron a Irán desde el norte de Irak en 1991; en la exYugoslavia el número de refugiados, desplazados y otros asistidos por el ACNUR superó los cuatro millones; y la crisis de los Grandes Lagos de 1994 obligó a tres millones de personas a huir de sus países.

Con la perspectiva de aportar soluciones políticas duraderas a los conflictos que producen refugiados cada vez más lejanos, el ACNUR no tiene más opción que emprender programas de ayuda prolongados para millones de refugiados en campamentos superpoblados.

4. La percepción de los refugiados en relación con la seguridad.

La inmigración en general, y la forzada en particular, ha sido categorizada como una amenaza a la seguridad, de tal forma que las sociedades de acogida han llegado a percibir las como un reto al individuo, al grupo e incluso a la identidad nacional (Ruth Ferrero). Sin embargo, no existe ninguna evidencia empírica que demuestre que el aumento de los flujos migratorios afecte negativamente a la seguridad.

Podemos establecer dos categorías por las que podemos aportar una explicación a la percepción negativa de los refugiados en relación con aumento de la inseguridad: a) La amenaza realista; y b) la amenaza simbólica⁸.

⁷ Fuente: Diccionario de Acción Humanitaria y de Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco–Hegoa.

⁸ Op. Cit. FERRERO, Ruth y PINYOL I JIMÉNEZ Gemma.



a) Amenaza realista. Cuestión enraizada entre los teóricos realistas de las relaciones internacionales que asocian la hostilidad interétnica con el conflicto de intereses materiales (Hardin, 1995). Esta perspectiva se apoya en la competición de suma cero por los recursos y por el espacio como el principal motor del conflicto intergrupal e interestatal.

El volumen de la inmigración está directamente asociado con el sentido individual de la amenaza realista. Estas amenazas se conceptualizan como amenazas al status, a la competición económica, laboral, etc.

b) Amenaza simbólica. Esta es aquella relacionadas con las identidades culturales, raciales, religiosas y lingüísticas en las sociedades de acogida y en la forma en que esas identidades se actualizan simbólicamente en el discurso y prácticas políticas (Kaufman, 2001). El énfasis se sitúa en el choque de civilizaciones, de identidades sociales entre las sociedades de acogida y los inmigrantes, que se reflejan por ejemplo, en el denominado “racismo tradicional”, que incluye estereotipos negativos o posición de inferioridad-superioridad de unos grupos con otros.

Esta percepción de los refugiados con la seguridad internacional explica que en el seno de las sociedades desarrolladas se haya comenzado a establecer una interpretación laxa del concepto de “seguridad humana” planteado por las Naciones Unidas en la década de los noventa, que introduce la cuestión migratoria dentro del paquete de las políticas de seguridad, utilizando la metáfora de la “seguridad como contención” y asimilando en multitud de ocasiones la inmigración con delincuencia⁹.

La realidad es que cada vez son más, y más diversas, las voces que los acusan a los refugiados de estar en busca de una vida mejor – como si fuera ilegítimo y excluyente a la emigración forzosa –, de ser terroristas yihadistas o de querer islamizar las sociedades de acogida. Crecen los ataques contra los refugiados, así como contra aquellos políticos a quienes se acusa de darles la bienvenida. Si bien no hay que olvidar que los movimientos y partidos políticos xenófobos siguen siendo una minoría, también es cierto que el apoyo ciudadano a los refugiados está disminuyendo gradualmente. Una encuesta realizada recientemente por el Instituto Francés de Opinión Pública (IFOP) muestra como solo el 12% de los encuestados en Francia es partidario de apostar por programas de ayuda y acogida a los refugiados. En Alemania el porcentaje de entrevistados que considera que ya hay demasiados extranjeros ha subido del 33% al 44%, y el 80% desea que los refugiados solo se queden unos meses o unos años (CIDOB).

5. Nuevo escenario, ¿nuevo tratamiento jurídico?

Según la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York, se considera refugiado 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 fundados temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Teniendo en cuenta esta definición, los requisitos a reunir para encajar en el concepto de refugiado son los siguientes: 1) ser extranjero o apátrida y encontrarse fuera del país de origen o residencia habitual; 2) la existencia de fundados temores de ser perseguido si regresa a su país; 3) Las causas del temor fundado de persecución han de concretarse en motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas y 4) debe existir una situación de desprotección ya sea objetiva (no puede acogerse a la protección de su país) o subjetiva (no quiera acogerse a ella a causa de los fundados temores). Toda persona que reúna estas condiciones tiene derecho a protección por parte de cualquiera de los Estados parte en los citados convenios internacionales y al reconocimiento del estatuto de refugiado.

Lo cierto es que ha cambiado la tipología de los conflictos tanto en sus causas, como en su desarrollo y consecuencias y, por tanto, también se han alterado los motivos por los cuales las poblaciones se ven

⁹ Ibidem.



en la obligación de escapar de la muerte más allá de las razones clásicas que se citan en el Estatuto del refugiado (raza, sexo, religión, ideología, ...). Sin embargo, el marco jurídico de protección ha quedado en algunos puntos obsoleto. Existen varios supuestos en los que se reclama una urgente actualización del marco internacional de protección.

El primer caso, es el de las mujeres – refugiada de género – cuyo exilio viene motivado por fundados temores de persecución por su condición de tales, es decir, por razón de género. Pensemos, por ejemplo, en la situación de las mujeres en Afganistán o en los casos de ablación en algunos países africanos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Refugiado (ACNUR) defiende el reconocimiento como refugiadas a las víctimas de tales prácticas, aunque este reconocimiento no adquiere el valor jurídico de norma.

En estos casos el debate sobre el reconocimiento jurídico de refugiadas de género ha entrado – y entra – en conflicto con la dialéctica sobre la tradición cultural y el respeto de los derechos humanos. Sea cual sea la interpretación que se haga, en ambos casos la mujeres son la principal víctima de violación de derechos humanos, quedando sin ningún tipo de protección por parte de las instituciones públicas o por los miembros de la comunidad política a la que pertenecen, que suele ser la que se esfuerza por conservar la tradición por encima de los derechos de las mujeres como seres humanos.

Se han producido adaptaciones particulares en el caso de las violaciones sistemáticas de las mujeres durante la vida de un conflicto. Así, los Tribunales Especiales para Yugoslavia y Ruanda consideraron las violaciones de las mujeres como un arma de guerra y un crimen indirecto y parcial y, por lo tanto, una violación de derechos humanos.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las otras causas de persecución – la raza, la religión, la nacionalidad, el grupo social y las opiniones políticas –, la Ley de Asilo de España expresa que el género y la orientación sexual no pueden dar origen a una persecución por sí solos, sino que dependerá de las circunstancias imperantes en el país de origen¹⁰.

Para que una persona sea reconocida como refugiada tiene que haber sufrido un temor fundado y probarlo. A modo de ejemplo, en el Estado español, el órgano competente para instruir las solicitudes de asilo es la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio de Interior, específica que “*Deben existir circunstancias en su entorno que justifiquen la huida*”. Sin embargo, estos hechos, no tienen por qué ser las circunstancias imperantes en el país de origen.

Las organizaciones de derechos humanos y los colectivos sociales de muchas regiones expresan además la dificultad para recoger información fidedigna sobre unas violaciones de derechos humanos que todavía no son consideradas en plenitud, son invisibilizadas por las estructuras estatales y no estatales justificando, en numerosas ocasiones, por ser cuestiones relacionadas con la tradición cultural. Existe, por tanto, una dificultad a la hora de poder probar una persecución por motivos de género, lo que complica la justificación de solicitar asilo y/o refugio por este motivo. Al no existir una clara tipificación de estos casos, es más difícil probar la persecución por ser mujer.

En segundo lugar, existe una nueva tipología de refugiado la cual se caracteriza por no existir motivos ideológicos en la huida forzosa, lo que determina la exclusión del Estatuto. Es el caso de los denominados como refugiados medioambientales o socioambientales, que son aquellos que huyen de sus territorios debido a catástrofes naturales o humanas (terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, crecidas del nivel del mar, etc.).

No existe un consenso internacional en torno a la protección de los desplazados ambientales. En primer lugar, debemos definir correctamente el término porque en su definición encontraremos el grado de protección que debiera tener. La simple definición como “migrante”, “desplazado” o “refugiado” da una sensación de responsabilidad sobre la protección que otra. Así, el término “refugiado” denota más urgencia, mayor responsabilidad global, más inmediatez. En la complejidad de definir esta

¹⁰ Título I, Artículo 7: En función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual o identidad sexual, y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo (...). Asimismo, en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye a las personas que huyen de sus países de origen debido a fundados temores de sufrir persecución por motivos de género y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo.



cuestión radica la dificultad de quién debe proteger. Esta es una de las cuestiones por las que no existe un estatuto distintivo dentro del Derecho Internacional.

Cierto es que existen algunos documentos relativos a la protección de los desplazados ambientales. La Convención de Ginebra no hace referencia pero puede aplicarse de forma excepcional si el Estado destruye el ecosistema por razones de persecución o exterminio de un grupo poblacional. Y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno (1998) hacen referencia a las violaciones de los Derechos Humanos provocados por un desastre natural o provocado por los seres humanos pero siempre que se produzca el desplazamiento dentro de un mismo país. Si el desplazamiento se produce hacia otros países se tendría que acudir al Estatuto del Refugiado.

No obstante, algunos pasos se están dando en el reconocimiento de los “desplazados Ambientales” como un grupo diferenciado para recibir ayuda y proteger sus derechos humanos. Así, en 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución donde se apoyaban las *Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales* adoptadas por el Comité Permanente Interagencial en 2006 (IASC, por sus siglas en inglés). “*Tras observar que cuanto más tiempo dura la situación de desplazamiento, mayor es el riesgo de violaciones de los derechos humanos, las Directrices hacen un llamamiento para que se preste asistencia sin discriminación, se respeten todos los derechos humanos de los afectados y se identifiquen medidas, como la evacuación, la reubicación y los mecanismos para evitar la violencia por motivos de género y protegerles contra las minas antipersona, con el objeto de aumentar la seguridad de las poblaciones afectadas*”, (Cohen , 2009:58).

En tercer lugar, y la que mayor visibilidad está teniendo en los últimos años, la definición de refugiado no alcanza a quien, sin ser objeto de persecución específica, huye de su país por existir grave riesgo para su vida o la de su familia, libertad o integridad como consecuencia de conflictos armados, violaciones graves y masivas de los derechos humanos o situaciones similares de alteración grave del orden público. Se trata de grupos que, sin duda, encajan a la perfección dentro de la noción tradicional de refugiado – cruce de frontera y ausencia de protección del propio Estado –, pero que, en cambio, a falta de una persecución específica, no resultarían encuadrables en una interpretación estricta del art. 1.A.2 del Convenio de Ginebra. Escapan por una situación de inestabilidad y vulnerabilidad, más que por una persecución individual y por razones concretas definidas en el Convenio.

Conclusión

El propósito de este *papper* ha sido el de analizar la incorporación de las migraciones forzadas en general, y de los refugiados en particular, a la agenda de seguridad internacional y tratar de aportar elementos de análisis que caminen hacia una posible actualización del marco jurídico internacional de protección de los refugiados.

Como primera conclusión, la seguridad es una construcción social con diferentes significados en distintas sociedades y que los flujos internacionales de población han producido una creciente tensión entre las dimensiones externas e internas de la seguridad. Ahora bien, tanto el concepto de seguridad, como el de amenaza han sido modificados. Se ha producido una individualización de la seguridad y una diversificación de las amenazas. Es por eso por lo que la seguridad no puede ser asegurada a través de las armas o de las intervenciones – aunque tampoco se descartan –, sino a través de un desarrollo sostenible y a través de la prevención y de la aplicación de políticas públicas integradoras. Se rompe con el principio disuasorio de conseguir la paz a través de la guerra.

Como segunda conclusión parece haber asentado una percepción negativa de los refugiados en torno a la construcción de amenazas a sistemas económicos y sociales – amenaza realista – y también una amenaza a nuestras identidades culturales – amenaza simbólica. Esta percepción negativa de los refugiados con la seguridad internacional explica que en el seno de las sociedades desarrolladas se haya comenzado a establecer una interpretación laxa del concepto de “seguridad humana”.

En tercer lugar, parece evidente que el marco jurídico de protección de los refugiados ha quedado algo obsoleto o, más bien, estático e imperturbable ante la aparición de nuevos supuestos en los que políticamente parece asumida su situación de refugiado pero que no tienen cabida en el ordena-



miento jurídico actual. Es el caso, por ejemplo de las refugiadas por motivos de género que huyen de sus hogares por ser perseguidas por su condición de mujeres; los refugiados medioambientales víctimas de catástrofes naturales y/o humanas; y los refugiados que sin un motivo evidente de persecución, por el hecho de ser población civil se ha convertido en objetivo de guerra, independientemente de su raza, religión o cualquier otra forma que se especifica en los tratados internacionales. En definitiva, los Estados se encuentran en una encrucijada. Por un lado, tienen la obligación jurídica de reconocer el marco de protección para aquellos seres humanos que son considerados refugiados de acuerdo con los tratados internacionales – visión clásica –; pero, por otro lado, ante la necesidad de renovar las particularidades por las que se debe considerar refugiado a una persona en la actualidad – siguiendo la línea marcada por el ACNUR, por ejemplo –, los Estados no parecen tener voluntad de aumentar el marco internacional de protección para poder englobar a los “nuevos refugiados” – visión naciente –. En ese sentido, la respuesta dada por los Estados se está haciendo efectiva a través de tres vías. Una discrecional – el asilo – y dos obligatorias – refugio y protección humanitaria– . La coyuntura actual no favorece que en los Estados brote un sentimiento de responsabilidad, solidaridad y modernización de la norma de protección internacional.