

# Refugiados ambientales. Una propuesta de protección a los desplazados transnacionales por motivos ambientales en América Latina

**Beatriz Eugenia Sánchez-Mojica\***

IE University y UNIR (España)

Recibido: 30 de septiembre del 2019 | Aceptado: 28 de abril del 2020 | Modificado: 1 de junio del 2020

**Cómo citar:** Sánchez-Mojica, Beatriz Eugenia. "Refugiados ambientales. Una propuesta de protección a los desplazados transnacionales por motivos ambientales en América Latina". *Latin American Law Review*, no. 05 (2020): 71-96, doi: <https://doi.org/10.29263/lar05.2020.04>

## Resumen

A lo largo de la segunda década del siglo XXI en América Latina se han desarrollado distintas disposiciones legales para acoger y proteger a las personas que se han visto obligadas a abandonar sus países de origen debido a causas ambientales y climáticas. Pese a su diversidad todas estas medidas se encuadran en la categoría de *protección complementaria*. Se trata, en consecuencia, de disposiciones basadas en consideraciones humanitarias que ofrecen solo protección temporal y que dependen, en buena medida, de la discrecionalidad de cada Estado. El presente artículo propone abrir el debate con el fin de considerar a estos migrantes forzados como refugiados, lo que permitiría garantizarles un conjunto de derechos más amplio y estable. Para ello cuestiona la vigencia de la lectura que tradicionalmente se ha dado a la *Declaración de Cartagena*, de acuerdo con la cual solo los actos humanos pueden dar lugar a la protección internacional.

## Palabras clave

Desplazamiento ambiental transfronterizo, refugiados, Declaración de Cartagena.

---

\* Doctora *summa cum laude* por el Programa de Altos Estudios en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III. Profesora asociada de IE University y UNIR. Madrid, España. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7656-0405>. ✉ [bsanchez@faculty.ie.edu](mailto:bsanchez@faculty.ie.edu); [beasanchezmojica@gmail.com](mailto:beasanchezmojica@gmail.com).

## Environmental refugees. A proposal for the protection of cross-border displaced people due to environmental causes in Latin America

### Abstract

Throughout the 21<sup>st</sup> century's second decade, several legal dispositions have been approved by Latin American countries to welcome and protect people forced to flee from their countries due to environmental and climatic causes. Despite their diversity, all these measures are framed within the complementary protection category. Consequently, these mandates are based on humanitarian considerations, provide only temporary protection and, to a great extent, depend on the States' discretionary will. This paper aims to open the debate on the recognition of these forced migrants as refugees, which would allow them to be guaranteed a broader and more stable set of rights. In order to do so, the *Cartagena Declaration's* current interpretation will be challenged, according to which only human acts can give rise to international protection.

### Key words

Cross-border displacement due to environmental causes, refugees, the Cartagena Declaration

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de desplazamiento forzado vinculados a causas ambientales y climáticas no son un asunto nuevo en América Latina. Al fin y al cabo esta amplia región se encuentra particularmente expuesta al riesgo por desastres ambientales y a los efectos del cambio climático. Su historia, por tanto, está marcada por explosiones volcánicas, terremotos, huracanes, inundaciones y prolongadas sequías<sup>1</sup>. Todos estos fenómenos han afectado, en menor o mayor medida, los patrones de movilidad de las personas y comunidades damnificadas<sup>2</sup>. Sin embargo, solo en los últimos años, las afectaciones a la movilidad humana han empezado a ser concebidas como un problema en sí mismo, al tiempo que se desarrollan las primeras medidas específicamente diseñadas para enfrentarlos y ofrecer protección a las personas en movimiento.

Las respuestas que hasta el momento han sido diseñadas por los Estados que conforman la región son diversas. Pese a ello, comparten algunos rasgos esenciales. En primer lugar, suelen estar dirigidas a la atención de los éxodos transnacionales. La migración y el desplazamiento forzado que tienen lugar al interior de los países han despertado un interés mucho menor y, en consecuencia, solo de forma excepcional se han desarrollado medidas al respecto<sup>3</sup>.

- 
- 1 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres (UNISDR). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011* (Ginebra: UNISDR, 2013).
  - 2 Beatriz Eugenia Sánchez-Mojica, "Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales en América Latina" en *Refugiados Ambientais*, editado por Liliana Jubilit et al. (Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2018), 231.
  - 3 La ausencia de políticas y medidas para enfrentar los desplazamientos internos en América Latina ha sido estudiado en el ya citado "¿Pájaros a punto de volar? ...". Para un análisis de la específica situación colombiana véase Beatriz Eugenia Sánchez-Mojica y Sebastián Rubiano, *Territorios en transformación, derechos en movimiento. Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018).

En segundo lugar, buena parte de las disposiciones adoptadas han consistido en la creación de visados y permisos de residencia humanitarios, mediante los cuales se ofrece acogida y protección de forma temporal. En tercer lugar, el asilo y el refugio han jugado un papel residual en la atención a este colectivo<sup>4</sup>. Salvo excepciones puntuales, se ha considerado que quienes abandonan su país de origen o de residencia debido a una catástrofe no cumplen los requisitos necesarios para obtener protección internacional. Por último, se trata de respuestas construidas de forma unilateral. A pesar de que las migraciones y los desplazamientos por razones ambientales han logrado, poco a poco, ocupar un espacio en los foros regionales sobre migración, las discusiones y sugerencias que han surgido a partir de estos espacios no han conducido a la elaboración de respuestas multilaterales hasta el momento.

El presente artículo analiza las respuestas que en la región se han elaborado para enfrentar los movimientos transnacionales vinculados a desastres ambientales, al tiempo que plantea la posibilidad de ampliar y fortalecer el papel que juega el asilo en la atención y protección a estas personas. Esto supone cuestionar la interpretación que se ha hecho de la definición de refugiado presentada por la *Declaración de Cartagena*. Este instrumento de *soft law* ha tenido un papel central en la construcción de la definición de refugiado en la región, al adoptar un concepto más amplio que el establecido por la *Convención del Estatuto del Refugiado de 1951*<sup>5</sup> y por su *Protocolo Adicional de 1968*. La definición regional, sin embargo, comparte con la universal un rasgo central, como es la exclusión - como causa del refugio- de toda circunstancia no causada por el hombre<sup>6</sup>. Se trata, no obstante, de un elemento que no está explícitamente establecido en el texto de la Declaración. Fue incluido por la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (CIREFCA), a través de las guías de interpretación para este instrumento internacional elaboradas en 1989<sup>7</sup>. Se trata de una lectura que, como se argumentará a lo largo de este trabajo, debe ser revisada.

Existen varios motivos que sustentan la necesidad de cuestionar la decisión de la CIREFCA de cerrar la puerta de la protección internacional a las personas forzadas a abandonar su país de origen debido a desastres ambientales o climáticos. En primer lugar, a lo largo de las más de tres décadas que han transcurrido desde su formulación, los éxodos ambientales se han convertido en un desafío para la región, para el cual aún se está buscando la respuesta más adecuada. Las posibilidades ofrecidas por la *Declaración de Cartagena* no deberían, por tanto, ser ignoradas. En segundo lugar, desde África<sup>8</sup> se ha demostrado que es posible reinterpretar instrumentos del Derecho del Refugio para dar protección a los desplazados ambientales. Finalmente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) con

---

4 David Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres* (Ginebra: Nansen Initiative, 2015); Sanjula Weerasinghe. *In Harm's Way. International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*. Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR PPLA/2018/05 (2018).

5 ACNUR. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951).

6 Aurelie López, "The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law", *Environmental Law Review* 37, no. 2 (2007).

7 ACNUR - Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos - CIREFCA. *Doc. CIREFCA/89/9. Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina* (1989), párrafo 33.

8 Véase Organización de la Unidad Africana (OUA). *Convención de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África* (1969).

relación al derecho al asilo permite proponer una interpretación del concepto de refugiado que incluya a estas personas, o al menos a parte de ellas.

Una nueva lectura de la *Declaración de Cartagena*, que acoja a las víctimas de catástrofes ambientales, implicaría un gran paso en la construcción de soluciones regionales para enfrentar los retos que supone la protección de estas personas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que quienes se ubican bajo la definición ampliada de refugiado de este instrumento tienen el derecho a buscar y obtener asilo<sup>9</sup>. Por tanto, de abandonarse el límite impuesto por la interpretación dada en la década de los años ochenta, los desplazados transnacionales ambientales podrían ser beneficiarios de la protección internacional en toda la región. Adicionalmente, quince países han incorporado la definición ampliada a sus legislaciones domésticas. La nueva interpretación permitiría impulsar un proceso de revisión de sus normas y políticas de asilo y refugio a fin de incluir a esta nueva población. Este proceso de reflexión permitiría, así mismo, cuestionar el grado de protección que ofrecen los visados y permisos humanitarios que varios de estos Estados han creado para quienes enfrentan un éxodo forzado por motivos ambientales o climáticos.

Con el fin de desarrollar este planteamiento, el artículo está dividido en tres secciones. En la primera se presenta una visión general del desplazamiento ambiental internacional en América Latina. La segunda analiza el surgimiento y desarrollo de las respuestas que han dado hasta el momento a este fenómeno los Estados de la región. La tercera sección aborda el tema central de este trabajo, proponiendo una nueva interpretación de la *Declaración de Cartagena* que permita incorporar dentro del concepto de refugiado a las personas forzadas a abandonar su país de origen debido a desastres ambientales o climáticos que ocasionen graves disturbios al orden público, poniendo en peligro la vida, integridad y libertad de los afectados. Por último, se presentarán algunas conclusiones.

## **1. DESPLAZAMIENTO TRANSNACIONAL POR CAUSAS AMBIENTALES Y CLIMÁTICAS EN AMÉRICA LATINA**

### **1.1. Los desastres ambientales en la región**

Los desastres ambientales son una constante en América Latina. Esta situación es producto de la amalgama de varios factores. En primer lugar, su ubicación geográfica le impone un alto grado de exposición al riesgo de desastre. El cinturón de fuego del Pacífico cruza toda la región, exponiéndola a actividad sísmica y volcánica. Los huracanes se forman de manera periódica en el mar Caribe, afectando a todos los países cuyas costas son bañadas por sus aguas<sup>10</sup>. Las sequías son cíclicas en el corredor seco, que se extiende desde la región de Chiapas, en México,

---

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Opinión Consultiva OC-21/-14, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, de 1 de agosto de 2014, párrafo.79 y *Opinión Consultiva OC-25/18. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección*, de 30 de mayo de 2018, párrafo 132.

10 UNISDR, *“Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe”*.

hasta Panamá<sup>11</sup>. Los fenómenos de El Niño y de La Niña afectan toda Suramérica, golpeando con particular fuerza a Colombia, Ecuador y Perú. Así mismo, la confluencia de las placas tectónicas de Nazca, del Caribe y de Suramérica ocasiona actividad sísmica y volcánica considerable<sup>12</sup>. Finalmente, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay afrontan con frecuencia tanto inundaciones, como periodos de sequía<sup>13</sup>.

Sin embargo, la exposición al riesgo de esta región, fruto de circunstancias naturales, no explica por sí sola la cantidad de desastres que afectan a la región. Un segundo factor, igualmente importante, son los múltiples procesos de origen antrópico que crean amenazas adicionales, incrementan las vulnerabilidades de los territorios y de las poblaciones y magnifican los impactos de los eventos catastróficos. El modelo de desarrollo adoptado por la mayor parte de los Estados de la región, basado en la extracción intensiva de recursos naturales, unido a los procesos inadecuados de urbanización, los conflictos armados, las situaciones de violencia generalizada, así como a la pobreza y la inequidad en el acceso a la tierra, han jugado un papel relevante en la producción de desastres<sup>14</sup>. Los efectos del cambio climático han tenido también un impacto considerable<sup>15</sup>. Lo ocurrido en Haití a partir de 2010 ejemplifica a la perfección la manera en la que las causas naturales y antrópicas interactúan. Vale la pena referirse brevemente a este caso, pues ocupa un lugar importante en el surgimiento en América Latina de las medidas para enfrentar los éxodos transnacionales ambientales y a lo largo de este texto recibirá constantes referencias.

El 12 de enero de 2010 la capital de este país, Puerto Príncipe, fue destruida por un terremoto de magnitud 7.0 en la escala de Richter. La devastación casi absoluta de la ciudad no puede, sin embargo, ser atribuida por completo a la potencia del sismo. La debilidad del Estado y la corrupción en sus instituciones, que hunden sus raíces en la historia del país, permitió que la mayor parte de los edificios de la ciudad se levantaran sin tener en cuenta los más simples códigos de construcción. No estaban, por tanto, preparados para resistir ningún tipo de sismo.<sup>16</sup> Así mismo, los fallos previos al evento natural en materia de infraestructuras, prestación de servicios públicos esenciales y control del orden público por parte del Estado, así como la

- 
- 11 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano. (Países CA-4)*, Tomo I (Tegucigalpa: FAO, 2012), 8.
  - 12 Marion Khamis, Claudio Osorio, *América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres* (UE: Ayuda Humanitaria y Protección Civil y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres- UNISDR, 2013), 28.
  - 13 *Ibíd.*, 43.
  - 14 Sánchez-Mojica, “Pájaros a punto de volar?”, 238; Organización de Estados Americanos (OEA)- Comisión de Asuntos Migratorios, *Cambio climático, seguridad alimentaria y migración en las Américas. Documento conceptual*. Doc.CIDI/CAM/doc. 35/17 (2017), párrafo 1; Khamis y Osorio. *América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres*, 9.
  - 15 El cambio climático ocasiona múltiples efectos, como lo son la disminución de glaciares, la elevación del nivel del mar y el aumento de su temperatura, así como el incremento en la frecuencia de olas de calor, las fuertes precipitaciones, la ampliación de las zonas afectadas por la sequía y el aumento de la intensidad de los ciclones tropicales. Constituye, por tanto, una amenaza de origen antrópico que, bajo determinadas condiciones de vulnerabilidad, puede desencadenar desastres. Véase al respecto Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2007 - The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC* (Cambridge y New York: Cambridge University Press, 2007).
  - 16 Michael Bolton, “Human Security after State collapse: global governance in post-earthquake Haiti”, *London School of Economics Global Governance Research Papers* (RP 01/2011), (2011), 14.

pobreza generalizada y la existencia de una cultura patriarcal contribuyeron a incrementar la vulnerabilidad de la población y magnificaron los efectos del terremoto. Como resultado de esta conjunción de elementos, la ciudad se desmoronó y el Estado colapsó<sup>17</sup>. Los damnificados se enfrentaron no solo a la muerte y a la destrucción de sus viviendas, sino a una absoluta ausencia de autoridad estatal. Los servicios públicos dejaron de prestarse, el acceso a los productos de primera necesidad se vio interrumpido y bandas armadas tomaron el control; ejerciendo violencia contra los ciudadanos y, en particular contra mujeres y niñas<sup>18</sup>. Se calcula que en las primeras semanas que siguieron al sismo, al menos un millón y medio de personas abandonaron la ciudad en busca de la asistencia y protección que resultaba imposible obtener entre sus ruinas<sup>19</sup>. Buena parte de estas personas se dirigieron a las áreas rurales del país, pero una minoría nada desdeñable se dirigió a los países vecinos. Se estima que al menos ciento sesenta mil personas se dirigieron a República Dominicana. Miles más, siguiendo las rutas tradicionales de migración, buscaron ayuda en Estados Unidos de América, en los territorios franceses de ultramar y en los Estados insulares cercanos<sup>20</sup>.

Dos años después, el huracán Sandy golpeó el sur del país, causando grandes inundaciones masivas y empeorando las ya difíciles condiciones de vida. Miles de hectáreas de cultivos se perdieron y se declaró una epidemia de cólera. Esta situación, que agravó el caos institucional e impulsó el proceso de desplazamiento transnacional iniciado tras el terremoto, tampoco es atribuible en exclusiva a las fuerzas de la naturaleza. El impacto del ciclón respondió también a la falta de infraestructura para mitigar sus efectos, así como a las décadas de deforestación que habían destruido las barreras naturales para frenar las inundaciones. Esta vez, sin embargo, decenas de miles de desplazados se dirigieron a América del Sur, con la intención de alcanzar Brasil; recorriendo largas y riesgosas rutas que los llevaron a cruzar por vía terrestre los territorios de Bolivia, Ecuador y Perú. Argentina y Chile también se constituyeron en destinos de este éxodo, si bien en menor escala<sup>21</sup>.

## 1.2. Y su efecto en la movilidad humana

El desplazamiento masivo transnacional de población ocurrido en Haití no es una situación excepcional en América Latina. Si bien los datos con los que se cuenta son fragmentarios<sup>22</sup> es posible afirmar que los éxodos transnacionales vinculados a factores ambientales y climáticos

---

17 Andreas E. Feldmann, "The 'phantom state' of Haiti." *Forced Migration Review* 43, 32; Patricia Weiss Faguen, *Receiving Haitian migrants in the context of the 2010 earthquake* (Geneva: The Nansen Initiative, 2013), 5.

18 Amnesty International *Aftershocks: Women speak out against sexual violence in Haiti's camps*, (2011) Bolton, *Human Security after State collapse*.

19 International Organization for Migration - Haiti. "8th Anniversary of the January 12th, 2010 earthquake: Displaced individuals continue to wait for a durable solution" *Haiti-IOM* (2018).

20 Weiss Faguen, *Receiving Haitian migrants*, 11.

21 Heloisa Miura, "The Haitian Migration Flow to Brazil: Aftermath of the 2010 Earthquake", en *The State of Environmental Migration 2014. A Review of 2013*, editado por Francois Gemmene et al. (Paris: Institut du développement durable et des relations internationales-IOM, 2014), 152.

22 La ausencia de datos certeros es una de las grandes dificultades que enfrenta la construcción de respuestas a este tipo de movimientos de población no solo en América Latina, sino en el mundo en general.

están teniendo lugar a lo largo de la región y representan un asunto de creciente interés para sus gobiernos. El estudio más completo hasta el momento en la materia, así lo revela, al tiempo que presenta los rasgos centrales de este tipo de movimientos<sup>23</sup>.

En primer lugar, se ha detectado que los desastres de lenta aparición, relacionados con los efectos del cambio climático tales como las sequías prolongadas, el retroceso de los glaciares y el deshielo del *permafrost*<sup>24</sup> contribuyen a la generación de flujos internacionales de población. Los efectos que generan sobre la movilidad humana están sin embargo, condicionados a la presencia de otros factores no ambientales, tales como las situaciones de violencia generalizada o pobreza, que aumentan las vulnerabilidades y reducen la resiliencia de las poblaciones expuestas, forzándolas a migrar<sup>25</sup>. Es el caso de la migración forzada de los campesinos procedentes del corredor seco centroamericano<sup>26</sup> hacia México, Estados Unidos de América y Canadá. Si bien la intensa sequía que enfrenta esa región desde 2016 ha contribuido a la generación de este proceso, éste no se entendería sin las condiciones de pobreza y violencia que afrontan estas poblaciones desde hace décadas<sup>27</sup>.

Los desastres de súbita aparición, vinculados o no a los efectos cambio climático<sup>28</sup>, tienen una relación más directa con los procesos de desplazamiento. Como se vio en el caso de Haití, se requiere también de la conjunción de varios factores para que estos se produzcan. Al fin y al cabo, todo proceso que involucra a la movilidad humana es multicausal<sup>29</sup>. Se han identificado en la región dos tipos de patrones de desplazamiento en estos casos. Por una parte, se presentan movimientos de corta duración, mediante los cuales comunidades afectadas por desastres o ante el riesgo inminente de su ocurrencia, cruzan una frontera internacional con el propósito de hallar cobijo y asistencia en el país vecino. Una vez el peligro ha pasado, estas personas retornan a su lugar de origen<sup>30</sup>. Un ejemplo de este tipo de éxodos son los movimientos de población que tuvieron lugar entre Colombia y Ecuador durante 2010 y 2011 cuando un fenómeno de La Niña particularmente intenso ocasionó inundaciones y deslizamientos de tierra en el primero de estos países<sup>31</sup>. Por otra parte se presentan desplazamientos de mayor duración y extensión geográfica cuando los efectos del desastre son particularmente graves y las

---

23 Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*.

24 Con este término se conoce a la capa del subsuelo que está congelada de manera permanente pero que no necesariamente está cubierta de hielo o nieve. Nota de la Editora.

25 Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*, 11.

26 El corredor seco es una extensa área que discurre de forma paralela a la costa del Pacífico desde Chiapas, en México, hasta al occidente de Panamá. Abarca, por tanto, territorio de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

27 OEA - Comisión de Asuntos Migratorios. *Cambio climático, seguridad alimentaria y migración*.

28 Eventos como los terremotos y las erupciones volcánicas no tienen relación con el cambio climático. Por el contrario, los huracanes aumentan su intensidad y las lluvias torrenciales se ven incrementadas como consecuencia de este fenómeno.

29 Dominic Kniveton, Christopher Smith, Richard Black y Kerstin Schmidt-Verkerk, "Challenges and approaches to measuring the migration-environment nexus", en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, editado por Frank Laczko y Christine Aghazarm (Ginebra: OIM, 2009), 30.

30 Cantor, *"Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria"*, 13.

31 OEA - Comisión de Asuntos Migratorios., *"Cambio climático, seguridad alimentaria y migración"*.

autoridades de los países afectados no tienen la capacidad de enfrentarlos adecuadamente<sup>32</sup>. El proceso de desplazamiento vivido por Haití tras el sismo de 2010 ejemplifica este escenario.

La ocurrencia de este último tipo de desastres afecta también a las personas procedentes de los países afectados que se encontraban en el extranjero en el momento de su ocurrencia. Estas suelen verse imposibilitadas para retornar; viéndose forzadas a permanecer como extranjeras de manera indefinida y convirtiéndose en migrantes no voluntarios. De nuevo el caso haitiano permite comprender mejor este tipo de desplazamiento sobrevenido. Al momento del terremoto se calcula que unos veinte mil haitianos vivían en Venezuela. Ante la imposibilidad de que pudiesen regresar en condiciones de seguridad y voluntariedad el gobierno de este país autorizó su permanencia temporal<sup>33</sup>.

## 2. LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS A LOS ÉXODOS AMBIENTALES TRASNACIONALES

### 2.1. El surgimiento del interés por el desplazamiento ambiental transnacional y las primeras medidas

Los movimientos de población transfronterizos vinculados a factores ambientales y climáticos no han sido tradicionalmente motivo de preocupación para los Estados de la región. Tan solo en ocasiones excepcionales, en estos países se han aprobado medidas -siempre de carácter *ad hoc* y transitorias- para enfrentar este tipo de flujos. Este fue el caso de las disposiciones adoptadas por algunos países centroamericanos para gestionar el impacto del huracán Mitch, que en 1998 forzó a miles de personas a abandonar sus hogares y a buscar refugio en los países vecinos. Costa Rica aprobó entonces un programa para regularizar su situación<sup>34</sup>; iniciativa seguida por Nicaragua<sup>35</sup> y, un año más tarde, por Panamá<sup>36</sup>.

Esta situación empezó a cambiar a partir de 2010. El ya mencionado terremoto que en enero de ese año azotó a Haití obligó a los países de la zona que recibieron este flujo a desarrollar de manera casi simultánea medidas para acoger a esta población. El primero fue Argentina que aprobó, ese mismo año, una norma que permite acoger por razones humanitarias a las personas procedentes de cualquier país afectado por desastres ambientales<sup>37</sup>. Se trató, no obstante, de un caso excepcional ya que los demás Estados respondieron en un primer momento creando medidas *ad hoc*.

---

32 Cantor, "Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria, 13.

33 Weiss, *Receiving Haitian migrants*, 21.

34 República de Costa Rica, *Decreto n° 27457-G-RE de 1998*.

35 República de Nicaragua, *Decreto n° No. 94-98 de 1998*.

36 República de Panamá, *Decreto n°. 34 de 1999*, "por medio del cual se dictan algunas medidas administrativas para legalizar la residencia definitiva de nacionales de Nicaragua que se encuentran indocumentados en el país".

37 República de Argentina, *Decreto n° 616 de 2010*, artículo. 24, inciso (h), "Decreto Reglamentario de la Ley 25.871 sobre política migratoria Argentina".

México desarrolló un programa, vigente entre febrero y mayo de 2010, que incluyó un permiso humanitario que garantizaba residencia por un año a los haitianos que habían llegado al país tras el desastre<sup>38</sup>. Ese mismo año, Venezuela regularizó a los haitianos que residían en su territorio al momento del terremoto en situación de ilegalidad; evitando así su expulsión. Así mismo aprobó un visado especial para aquellos que llegaron después del sismo<sup>39</sup>. Ecuador, por su parte, optó por aprobar un permiso de residencia temporal por cinco años para las personas provenientes de Haití que habían llegado a su territorio antes del 31 de enero de 2010<sup>40</sup>. Finalmente Brasil, principal destino de este flujo migratorio<sup>41</sup>, creó a partir de 2011 varios mecanismos para otorgar visados y permisos de residencia de carácter humanitario para estas personas<sup>42</sup>.

Estas primeras medidas, exclusivamente dirigidas a enfrentar el flujo de origen haitiano, fueron seguidas por otras de carácter más general en los siguientes años. México modificó en 2013 la ley migratoria, creando la categoría de visitante por razones humanitarias<sup>43</sup>. Esta categoría, reglamentada en 2014<sup>44</sup>, permite que las personas que se han visto obligadas a abandonar su país de origen debido a desastres (entre otras razones), obtengan residencia por un año; plazo que puede renovarse. En 2017 Brasil aprobó una nueva ley migratoria que incluye una visa humanitaria destinada a quienes por distintas circunstancias han debido abandonar su país de origen, pero no cumplen los requisitos para ser considerados refugiados. Esta categoría incluye a los desplazados por catástrofes ambientales<sup>45</sup>. Finalmente, Ecuador creó en 2016 una visa humanitaria para personas víctimas de desastres naturales o ambientales<sup>46</sup>.

Otros países de la región, que en su momento no crearon medidas para enfrentar el éxodo haitiano, han desarrollado también, en los últimos años, disposiciones para permitir la acogida y regularización de desplazados transnacionales debido a causas ambientales y climáticas. Así, en 2015, Perú estableció la posibilidad de permitir el ingreso y la permanencia temporal de quienes han migrado por motivos vinculados a desastres ambientales<sup>47</sup>. Un año después Guatemala incluyó en su Código de Migración una autorización para el ingreso de personas afectadas por catástrofes naturales en países vecinos<sup>48</sup>. Por último debe mencionarse el caso de Bolivia. En 2013 su ley de migración estableció la posibilidad de admitir en el territorio a

---

38 Estados Unidos Mexicanos - Instituto Nacional de Migración. *Oficio Instrucción INM/045/10*, "Asunto: Medidas Temporales Aplicables para la Internación y Estancia en el País de Extranjeros de Nacionalidad Haitiana", 8 de febrero de 2010.

39 Weiss, *Receiving Haitian migrants*, 21.

40 República de Ecuador. *Decreto Ejecutivo n° 248 del 23 de febrero de 2010*.

41 Miura, "The Haitian Migration Flow to Brazil"; Weiss, *Receiving Haitian migrants*.

42 República Federativa de Brasil, Consejo Nacional de Inmigración, *Resoluciones n° 09/2011, n° 97/2012 y n° 102/2013*.

43 Estados Unidos de Mexicanos. *Ley de Migración de 25 de mayo de 2011*, artículo 52.V.

44 Estados Unidos de Mexicanos. *Lineamientos generales para la expedición de visas*. Trámite 9, publicado el 10 de octubre de 2014.

45 República Federativa de Brasil. *Ley 13.445*, de 24 de mayo de 2017, artículo 14.

46 República del Ecuador, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Ecuador, de 5 de enero de 2017, artículo 55.

47 República del Perú. *Decreto Legislativo n° 1.236 de 2015*, artículo 59.

48 República de Guatemala, *Código de Migración, Decreto 44 de 12 de octubre de 2016*, artículo 68.

personas desplazadas debido a desastres ambientales o por los efectos del cambio climático<sup>49</sup>. Sin embargo, esta posibilidad no se ha llevado aún a la práctica, ya que el decreto que reglamenta la ley no hace mención de este tema<sup>50</sup>.

## **2.2 La protección complementaria como respuesta a los desplazamientos ambientales transnacionales**

Las normas creadas hasta el momento ofrecen diversos grados de protección a los desplazados ambientales. Disposiciones como la brasileña garantizan una amplia gama de derechos, durante un periodo razonablemente extenso que puede ser ampliado. En contraste, otras medidas limitan el acceso a derechos como el trabajo -como la norma mexicana- u ofrecen protección durante un término tan breve como son los 183 días del visado peruano. A pesar de sus obvias diferencias, estos mecanismos han sido construidos a partir de consideraciones similares. En todos estos casos las personas que han sido forzadas a desplazarse transnacionalmente a causa de desastres ambientales son concebidas como un tipo muy particular de migrantes. En concepto de las autoridades no reúnen las condiciones para encajar en la categoría del refugiado, y por tanto no son titulares del derecho a la protección internacional. Sin embargo, tampoco pueden ser catalogadas como migrantes voluntarios o económicos. Su situación de vulnerabilidad, así como los peligros que enfrentarían de ser obligados a retornar a un país devastado por un desastre los ubica en una zona gris, donde consideraciones de tipo humanitario entran en juego para el diseño de diversas medidas de protección temporal.

Este conjunto de disposiciones se encuadran dentro de la amplia categoría de la protección complementaria<sup>51</sup>. Esta clase de protección agrupa múltiples tipos de medidas que han sido desarrolladas por distintos Estados, en particular del Norte Global, para acoger o evitar la expulsión de extranjeros en situación de extrema vulnerabilidad que no cumplen los requisitos para ser incluidos en la categoría de refugiados<sup>52</sup>. Razones basadas en el respeto a disposiciones propias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como podría ser la protección de los derechos de los niños, o en principios humanitarios generales, como la asistencia a quienes huyen de situaciones de violencia generalizada, sustentan este variado conjunto de mecanismos<sup>53</sup>. Dado que no existe un instrumento internacional que defina este tipo de protección o establezca sus lineamientos generales, se trata de una categoría extremadamente flexible<sup>54</sup>. Cada país ha definido de manera discrecional los grupos de población beneficiados, los criterios para otorgar protección, así como el contenido y extensión temporal de la misma.

---

49 Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley de Migración n° 370 de 2013*, artículo 65.

50 Estado Plurinacional de Bolivia, *Decreto Supremo 1923 de 13 de marzo de 2014*.

51 Liliana Jubilit, Andre Madureira y Rafael Levy, "Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinerários, Limites e Possibilidades", en *Refugiados Ambientais*, editado por Liliana Jubilit et. al (Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2018), 306 y s.s.

52 Ruma Mandal, "Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention Complementary Protection", *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2005/02, (2005): 2.

53 Jane McAdam, *Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection New Issues in Refuge Research*, Working Paper N° 118 UNHCR, (2005): 1.

54 Mandal, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention*, 2.

Tradicionalmente este tipo de mecanismos han estado orientados a la protección de personas que huyen de situaciones de conflicto armado o violencia generalizada, donde resulta difícil establecer el elemento de persecución individualizada que demanda la *Convención del Estatuto del Refugiado de 1951*. Así mismo, se han empleado para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución (o *non refoulment*) en casos que exceden el marco del Derecho del Refugio<sup>55</sup>. Sin embargo, a lo largo del siglo XXI algunos Estados han optado por incluir a los afectados por desastres ambientales dentro de esta categoría. Así lo han hecho países como Suecia<sup>56</sup>, Finlandia<sup>57</sup> y Estados Unidos de América. Este último a través del *Estatuto de Protección Temporal* (TPS por sus siglas en inglés)<sup>58</sup>.

La inclusión de desplazados por razones ambientales en las medidas de protección temporal es sin embargo aún bastante excepcional a nivel global<sup>59</sup>. En ese sentido, la decisión de varios Estados latinoamericanos de incorporar a esta población en las autorizaciones de ingreso, visados y permisos de residencia humanitarios supone no solo una novedad, sino un importante paso para visibilizar este tipo de éxodos, así como en la construcción de respuestas destinadas a proteger a quienes los integran. Hasta el momento, solo los países que han sido mencionados en los párrafos anteriores han aprobado disposiciones de este tipo, pero es previsible que en un futuro no muy lejano otros Estados sigan el mismo camino. La aprobación de dos instrumentos subregionales en los últimos años, así como las recomendaciones contenidas en uno más de tipo universal, así lo vaticinan.

Las normas regionales son la *Guía de prácticas eficaces para la protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*<sup>60</sup>, aprobada por la Conferencia Regional de Migraciones en 2016<sup>61</sup> y los *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural*<sup>62</sup>, presentada por la Conferencia Suramericana de Migraciones<sup>63</sup> en

---

55 Ibid., 8 y s.s.; Guy Goodwin-Gill. "Non-refoulement, Temporary Refugee, and the 'New' Asylum Seeker", en *¿Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, editado por David Cantor y Jean-François Duriex (Leiden: Brill Nijhoff, 2014).

56 Reino de Suecia. *Ley de Migración (Aliens Act 2005:716)*, capítulo 4, sección 2.3.

57 República de Finlandia. *Ley de Migración 323 de 2009*, sección 88.

58 Estados Unidos de América, *Immigration and Nationality Act de 2002*, sección 244.

59 Así lo demuestra el estudio realizado por la Iniciativa Nansen sobre prácticas estatales alrededor del mundo para la acogida y protección de desplazados transnacionales por desastres y cambio climático. Véase al respecto The Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. Volumen 2* (Ginebra: Nansen Initiative, 2015), 37-54.

60 Conferencia Regional de Migración – Iniciativa Nansen. *Guía de prácticas eficaces para la protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres* (2016).

61 La Conferencia Regional de Migraciones (CRM), también conocida como el *Proceso de Puebla* fue creada en 1996. Se trata de un mecanismo multilateral para la coordinación de políticas y acciones relativas a la migración y emigración en sus once Estados miembros: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

62 Conferencia Suramericana sobre Migraciones. *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural* (2018).

63 La Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) o proceso de Lima, es un mecanismo unilateral que reúne 12 países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Venezuela. De manera similar a la CRM constituye una plataforma para la coordinación de acciones en materia migratoria.

2018. Pese a sus diferencias, estos instrumentos de *soft law* cuentan con un punto en común al recomendar a los Estados el desarrollo de medidas de protección complementaria para enfrentar los desplazamientos transnacionales ocasionados por desastres. Estas sugerencias se encuentran en línea con lo establecido por el *Pacto global para la migración segura, ordenada y regular*, aprobado el 19 de diciembre de 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>64</sup>. Los Estados firmantes de este acuerdo no vinculante, entre los que se encuentran casi todos los latinoamericanos<sup>65</sup>, se han comprometido a tomar medidas para prevenir este tipo de éxodos<sup>66</sup> y, en caso de que tengan lugar, a cooperar entre sí con el propósito de facilitar que se desarrollen en condiciones de seguridad y legalidad. La creación de visados humanitarios es una de las medidas explícitamente contempladas por este instrumento para alcanzar tal fin<sup>67</sup>.

En este punto cabe preguntarse si el camino que han seguido hasta ahora los Estados de la región para atender a los éxodos transnacionales ambientales es el correcto, o al menos el único posible. Esto supone cuestionar la premisa de acuerdo con la cual estas personas no pueden ser consideradas como refugiadas.

### 3. ¿REFUGIADOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA? UNA NUEVA LECTURA DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA

Las medidas de protección complementaria, basadas en consideraciones meramente humanitarias, constituyen la respuesta a los desplazamientos transnacionales ambientales de varios Estados latinoamericanos<sup>68</sup>. En ocasiones puntuales, sin embargo, el Derecho de Asilo y Refugio ha tenido un rol en la protección de estas personas. Así, en el contexto del éxodo haitiano, un puñado de casos de asilo presentados en Argentina, Ecuador, México, Panamá y Perú fueron resueltos favorablemente<sup>69</sup>. En estas decisiones las autoridades competentes de estos países encontraron que la situación de profundo caos y desorden público que siguió al terremoto del año 2010, así como la incapacidad del Estado haitiano para proteger la vida e integridad de los supervivientes, permitía ubicar a los peticionarios dentro del concepto amplio de refugiado propuesto por la *Declaración de Cartagena*<sup>70</sup> y recogido por las normas

---

64 Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Pacto global para la migración segura, ordenada y regular*, aprobado en Marrakech, Marruecos, 10 y 11 de diciembre de 2018. Doc. ONU A/CONF.231/3 de 2018.

65 Chile y República Dominicana no firmaron el Pacto desde el primer momento. En Brasil el gobierno de Bolsonaro ha anunciado que se retirará. Véase Joan Locomba, “Malos tiempos para el Pacto Mundial de las Migraciones”, *Diario El País*, 8 de febrero de 2019.

66 ONU. *Resolución de aprobación de la Asamblea General del Pacto para la Migración Segura y Regular*, Doc. N.U. A/RES/73/195 párrafo 18.c.

67 *Ibíd.*, párrafo 21.g.

68 La exposición de motivos de todas las normas que incorporan estas medidas hace referencia exclusivamente a consideraciones de tipo humanitario

69 Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria*, 17-20.

70 Adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Véase *Supra* Nota 5.

domésticas. Es decir, la protección no se concedió con base en el desastre, sino en sus consecuencias para el orden público.

El estatuto del refugiado, que acompaña la garantía del asilo, supone una protección más amplia que la ofrecida por las medidas de protección complementaria en toda la región. Si bien, como ya se ha señalado, algunas de las normas nacionales basadas en consideraciones humanitarias garantizan un amplio número de derechos, ninguna puede equipararse a la protección derivada de la concesión del asilo. Aspectos como la garantía del *non refoulement* o la ausencia de un plazo definido en el tiempo para la acogida y protección están ausentes incluso en las disposiciones más generosas<sup>71</sup>. Así mismo, no puede olvidarse que la protección complementaria se basa en la discrecionalidad del Estado, que puede moldear a su gusto el tipo de acogida que brinda o directamente negarla<sup>72</sup>. Por el contrario, la atención a los refugiados está fundada en compromisos internacionales y sus mínimos son establecidos por la *Convención sobre el Estatuto del Refugiado* de 1951, de la cual son partes todos los Estados de la región<sup>73</sup>. Tampoco debe minusvalorarse el hecho de que el reconocimiento del refugio está ligado a la búsqueda de soluciones duraderas para estas personas, bien sea a través del retorno voluntario, la reubicación en un tercer país o la integración local<sup>74</sup>. En contraste, las disposiciones de acogida basadas en consideraciones humanitarias se limitan a ofrecer una solución temporal, sin prever respuestas para cuando el plazo fijado expire.

La pregunta que surge aquí, entonces, es por qué el reconocimiento del asilo a los desplazados transnacionales ambientales ha sido una situación absolutamente excepcional en la región. La respuesta, a primera vista, resulta sencilla. Tal y como señala la doctrina con aceptación mayoritaria, quienes se ven en la necesidad de migrar a causa de los desastres ambientales no tienen cabida en el marco del Derecho del Asilo y el Refugio. Ni el tratado universal ni la norma regional los contemplan como eventos que justifiquen la solicitud de asilo. Las normas domésticas, al reproducir las disposiciones internacionales, también los excluyen. Sin embargo, un análisis un poco más profundo de esta cuestión puede llevar a una conclusión distinta

---

71 Weerasinghe, *In Harm's Way. International protection*, 101

72 El caso de Chile frente al éxodo que siguió al terremoto de 2010 en Haití ilustra perfectamente esta situación. En 2010 los haitianos no requerían visa para ingresar en Chile. Esto, junto a las oportunidades laborales que ofrecía este país lo convirtieron en uno de los destinos para los desplazados haitianos. Durante los primeros años que siguieron al sismo de hecho no se tomaron medidas específicas. Sin embargo, con el paso del tiempo nuevos requisitos fueron establecidos para el ingreso de estas personas, tales como presentar una carta de invitación y demostrar recursos suficientes para auto-sostenerse en Chile. Finalmente, en el año 2018 en el marco de la reforma a la ley migratoria chilena, se crearon dos visas específicas para la población haitiana; una de turismo y otra de reunificación familiar. Las dos establecen requisitos muy exigentes para quienes desean obtenerlas, lo que en la práctica limita de forma importante la posibilidad de estas personas de ingresar en Chile. Véase al respecto Carina Trabalón, "Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica", *Polis. Revista Latinoamericana* 17, no. 51 (2018): 163 – 186, <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2018-n51-1354>.

73 ACNUR. *Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*.

74 Comité Ejecutivo de Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – Comité Ejecutivo. *Conclusiones sobre protección internacional*, no. 29 (XXXIV) – 1983, no. 33 (XXXV) – 1984, no. 90 (LII) – 2001, y no. 104 (LVI) – 2005, entre otras. Véase también, Guy Goodwin-Gill, *The refugee in International Law* (Oxford: Clarendon Papers, 1996), 268 y s.s.

### 3.1. Los desastres ambientales y el refugio

Las normas domésticas de asilo y refugio de América Latina contemplan, por regla general, un concepto de refugiado que combina la definición establecida por la *Convención del Estatuto del Refugiado de 1951* y su *Protocolo Adicional de 1967*, con la más amplia, ofrecida por la *Declaración de Cartagena*<sup>75</sup>. Es preciso analizar, entonces, si las catástrofes ambientales cuentan con algún espacio dentro de estos instrumentos.

Un rápido análisis de la definición contenida en la *Convención de 1951* parece no dejar duda alguna respecto a la exclusión de los desastres como causal de refugio. No es posible derivar de la simple ocurrencia de uno de estos eventos el elemento de persecución, esencial en esta definición<sup>76</sup>. Asumiendo este hecho, son múltiples las propuestas que se han presentado en los últimos años, bien proponiendo la reforma de este tratado para que incluya a los desplazados ambientales, o bien impulsando la creación de un régimen paralelo de protección internacional para estas personas<sup>77</sup>. No obstante lo anterior, es preciso aclarar que el hecho de que las catástrofes de esta naturaleza no sean una causal de refugio, no significa que el acuerdo internacional excluya toda situación relacionada con las mismas. Escenarios en los que, por ejemplo, una determinada población es discriminada en el reparto de ayuda humanitaria tras un desastre podrían llevar al reconocimiento de la condición de refugiados de los afectados; siempre y cuando el trato diferenciado se base en uno de los cinco motivos establecidos por la convención<sup>78</sup>. Esto es la etnia, la nacionalidad, la opinión política, la religión o la pertenencia a un determinado grupo social<sup>79</sup>.

En contraste, la amplia definición contenida en el instrumento regional no excluye de manera explícita las causas ambientales o climáticas. En efecto, la declaración aprobada en el año 1984 recomienda a los Estados que, además de incluir en sus legislaciones la definición convencional, consideren 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

---

75 De acuerdo a ACNUR la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena ha sido incorporada en las legislaciones de 15 países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Ecuador también la había incluido, pero a través del decreto 1182 de 2012 optó por acogerse a una definición estrictamente convencional. Sin embargo, en 2014 la Corte Constitucional de este país, a través de la sentencia N° 002, ordenó que la definición regional volviera a ser incluida en la norma nacional. ACNUR. *Guidelines on International Protection N° 12. Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*. Doc. HCR/GIP/16/12 02, (2016), 13.

76 Goodwin-Gill, *The refugee in International Law*, 20.

77 Entre otros Docherty Bonnie y Tyler Giannini, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees”, *Harvard Environmental Law Review* 33, (2009), 349, <https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/5c3e836f23a774ba2e115c36a8f72fd3e218.pdf>; Michel Prieur, “Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons”, *The Urban Lawyer* 42/43, (2010), 247.

78 Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2012), 44-48; Maria Stavropoulou, “Drowned in Definitions?” *Forced Migration Review*, no. 31, (2008): 12.

79 ACNUR. “*Convención sobre el Estatuto del Refugiado*, artículo. 1.A.2

u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Cabe, por tanto, la pregunta de si es posible encuadrar los desastres en alguna de estas causales<sup>80</sup>. Las tres primeras son fácilmente descartables por razones obvias. Sin embargo, las dos últimas ofrecen a primera vista alguna posibilidad. No obstante lo anterior, la interpretación que se ha dado a estas causales ha cerrado, por el momento, la puerta a los desplazados ambientales.

En efecto, en 1989 la CIREFCA adoptó un documento a través del cual se establecieron los principios que debían guiar la interpretación de este instrumento, así como los criterios para su aplicación<sup>81</sup>. Aunque en un primer momento se le consideró un documento de referencia secundario, pronto adquirió importancia hasta el punto de que hoy es considerado como concomitante a la Declaración<sup>82</sup>. En este conjunto de principios y criterios se señala que las circunstancias que afectan de manera severa el orden público solo pueden ser eventos causados por el hombre<sup>83</sup>. Se excluye, por tanto, a los desastres ambientales de esta causal. Esta interpretación ha sido aceptada, prácticamente sin discusión, por la doctrina<sup>84</sup>.

La causal relativa a la grave vulneración de derechos humanos también ha sido descartada. Si bien, desde la doctrina se ha señalado la posibilidad de considerar los eventos catastróficos como situaciones que involucran la grave y sostenida violación del derecho humano al medio ambiente sano, ésta no ha dejado de ser una propuesta teórica<sup>85</sup>. Al menos en una ocasión, las autoridades estatales se han pronunciado claramente en contra de la posibilidad de reconocer bajo esta causal a desplazados ambientales como refugiados. En 2010, en el contexto del éxodo haitiano, se planteó en Brasil esta posibilidad dando lugar a un intenso debate entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional del Refugio. Finalmente se concluyó que su huida no podía ser atribuida a la violación grave de derechos humanos, así que sus solicitudes de asilo fueron denegadas y se procedió a la elaboración de medidas de protección complementaria para atenderles<sup>86</sup>.

### 3.2. ¿El momento de dar una nueva lectura a la Declaración de Cartagena?

La *Declaración de Cartagena* no fue diseñada para ofrecer protección a las personas desplazadas por causas ambientales o climáticas. No solo no hace una mención explícita a esta población, sino que la interpretación que se le ha dado la excluye. Por su parte, los Estados de la región tampoco han mostrado interés alguno en vincular los desastres ambientales a

---

80 ACNUR. "Declaración de Cartagena, tercera conclusión.

81 Véase *Supra* Nota 9. ACNUR -Doc. CIREFCA/89/9. Principios y criterios.

82 Eduardo Arboleda. "Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism" *International Journal of Refugee Law* 3, no. 2 (1991), 99.

83 Documento CIREFCA/89/9, párrafo 33. ACNUR - CIREFCA. "Doc. CIREFCA/89/9. Principios y criterios"

84 Lopez. *The Protection of Environmentally-Displaced*, 390.

85 Jubilut, Madureira y Levy, "Proteção Complementar e Deslocados Ambientais", 301.

86 Andrea Pacheco Pacífico, Erica Pires Ramos, Carolina de Abreu Batista Claro y Nara Braga Calvacante de Farias, "The migration of Haitians within Latin America: significance for Brazilian law and policy on asylum and migration", en *A Liberal Tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America*, editado por David Cantor, Luisa Freier y Jean-Pierre Gauci (Londres: Institute of Latin American Studies, School of Advanced Studies, University of London, 2015), 142.

este instrumento. Así lo revelan los distintos acuerdos - todos de naturaleza *soft law*- alcanzados por estos países para celebrar y desarrollar los logros de Cartagena. Ni la *Declaración de San José de 1994*, ni la *Declaración y el Plan de Acción de México de 2004* hacen mención alguna a este tema. Por el contrario, la *Declaración y el Plan de Acción de Brasil*<sup>87</sup>, adoptados en 2014, lo abordan directamente. Estos dos últimos instrumentos reconocen que los desplazamientos transnacionales vinculados a los desastres y a los efectos del cambio climático plantean importantes desafíos a la región<sup>88</sup>, al tiempo que señalan la necesidad de ampliar los conocimientos sobre este fenómeno para encontrar las mejores formas de enfrentarlo<sup>89</sup>. Pero en ningún momento equiparan este tipo de movimientos con el refugio. Al contrario, la acción de los Estados es orientada hacia el desarrollo de programas de prevención del riesgo y de visados humanitarios<sup>90</sup>.

El asilo y el refugio parecen, de acuerdo a lo expuesto hasta el momento, no tener cabida en el diseño de respuestas a los desplazamientos transnacionales ambientales. Sin embargo, tal y como se ha visto, las medidas de protección complementaria que se han aprobado hasta ahora no ofrecen más que una solución temporal y en cierta manera frágil, al estar basadas en la discrecionalidad del Estado que las concede. Cabe, entonces, preguntarse si, pese a la evidente dirección que han tomado los países latinoamericanos, es posible plantear la posibilidad de reconocer la condición de refugiadas a las personas forzadas a migrar debido a desastres, como vía para garantizar el más alto grado de protección posible a sus derechos. Esto supone cuestionar la vigencia de la interpretación que se ha dado, prácticamente desde su aprobación, a la *Declaración de Cartagena*.

Se ha señalado que la amplia definición de refugiado contenida en este instrumento ofrece posibilidades teóricas de acoger a los desplazados por desastres en dos de sus causales. De éstas, la relativa a las circunstancias que han afectado de manera grave el orden público resulta ser la que mayor interés reviste para la protección de quienes han sido expulsados por causas ambientales o climáticas. Esta causal hace referencia a situaciones en las que la paz, la seguridad y la estabilidad de una sociedad han sido profundamente afectadas; al tiempo que se ha visto interrumpido el normal funcionamiento de las instituciones estatales. Se trata, en suma, de circunstancias donde el Estado de Derecho, así como el respeto a la dignidad humana han resultado severamente dañados<sup>91</sup>.

Este tipo de situaciones están hondamente vinculadas con los desplazamientos transnacionales ambientales. Esto por cuanto en determinados contextos, los desastres ambientales desencadenan situaciones de grave alteración del orden público que, a su vez, dan origen a éxodos forzados. El caso de Haití, presentado en la primera sección, ejemplifica a la perfección

---

87 ACNUR. *Declaración de Brasil, "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe"*, aprobada en Brasilia el 3 de diciembre de 2014.

88 *Declaración de Brasil*, 3.

89 ACNUR. *Plan de Acción de Brasil, "Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad"*, aprobado en Brasilia el 3 de diciembre de 2014, capítulo 7.

90 *Ibid.*

91 ACNUR, *Directrices sobre protección internacional* no. 12, párrafo 78.

este tipo de escenarios. Las vulnerabilidades y falta de capacidades previas magnificaron los efectos del terremoto y derivaron en un colapso de las instituciones estatales, dando paso al caos y la imposibilidad de las autoridades de proteger la vida, seguridad y libertad de los ciudadanos; parte de los cuales se vieron forzados a abandonar el país.

Este caso dista mucho de ser una excepción. El desplazamiento transnacional ocasionado por el huracán Mitch en 1998, por ejemplo, respondió a un patrón similar en el que Estados y sociedades aquejadas por múltiples vulnerabilidades previas se vieron golpeados por un fenómeno climático de gran magnitud, cuyos efectos derivaron en el desmoronamiento de las instituciones estatales; situación que empujó a más de un millón de personas a abandonar sus países de origen ante el riesgo que suponía para su vida, integridad y seguridad<sup>92</sup>. Como este, son múltiples los ejemplos que se han producido alrededor del mundo, en los que un evento catastrófico ha sido el detonante de una situación de desorden público que ha forzado el desplazamiento transnacional de población<sup>93</sup>.

Si bien las personas forzadas a desplazarse en este tipo de contextos presentan necesidades de protección análogas a las de quienes lo hacen en razón a una circunstancia de alteración del orden público causada exclusivamente por la acción humana, no tienen posibilidad de ser reconocidas como refugiadas en América Latina, debido a la interpretación elaborada por la CIREFCA hace tres décadas. Tal vez sea el momento de cuestionar la vigencia de esa lectura y dos factores juegan a favor de hacerlo.

En primer lugar, las circunstancias históricas han variado de forma significativa a lo largo de los últimos treinta años. Los éxodos vinculados a factores ambientales y climáticos no constituían entonces una preocupación en América Latina, ni en el mundo en general. Pero hoy en día representan un desafío para la región, como bien ha sido reconocido en la *Declaración* y en el *Plan de Acción de Brasil*. Nuevos escenarios requieren nuevas interpretaciones de los instrumentos de Derecho internacional, más aun cuando la formulación de nuevas normas -aunque sean de *soft law*- requiere de largos y complejos procesos de discusión y construcción de consenso.

En este sentido, la *Convención de la Organización para la Unidad Africana*<sup>94</sup> por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, constituye un espejo en el que debería mirarse la *Declaración de Cartagena*. Este tratado regional de 1969 fue el primero en establecer un concepto de refugiado más amplio que el establecido por la *Convención de 1951*; añadiendo a esta definición las personas que se han visto forzadas a abandonar su país de residencia habitual debido a “una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público”<sup>95</sup>.

---

92 Christian Aid, “In debt to disaster: What happened to Honduras after Hurricane Mitch”, *Reliefweb*, 1999; Nansen Initiative, *Disasters and cross border displacement in Central America: Emerging needs, new responses* (Ginebra: Nansen Initiative, 2013), 10.

93 Véase al respecto Christine Aghazarm y Frank Laczko (eds.), *Migration, Environment and Climate Change. Assessing the Evidence* (Ginebra: IOM, 2009).

94 Organización de la Unidad Africana (OUA). “Convención de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África” (1969). Véase *Supra* Nota 10.

95 *Ibíd.*, artículos 1.2.

En un principio se consideró que solo eventos ocasionados por la actividad humana podrían ubicarse en la última de esas causales<sup>96</sup>. En los últimos años, sin embargo, se ha contemplado la posibilidad de entender los desastres ambientales como causa de graves afectaciones al orden público que dan lugar a flujos de refugiados<sup>97</sup>. Así, en el caso del éxodo transnacional somalí que tuvo lugar entre 2010 y 2012 - debido a una hambruna ocasionada por una combinación de factores entre los cuales destaca una prolongada sequía- Kenia y Etiopía reconocieron a estas personas como refugiadas basándose en la definición ampliada de la *Convención Africana* del año 1969<sup>98</sup>. Este reconocimiento se realizó *prima facie*, de manera que no se hizo un estudio individualizado de cada caso, concediéndose la protección internacional a todo el grupo de desplazados<sup>99</sup>. Si bien esto implica la garantía de un conjunto de derechos menos amplio que el correspondiente a quienes son reconocidos tras presentar una solicitud de asilo, refleja los pasos que se están dando en la región para adaptar la interpretación del tratado a los retos que plantean movimientos forzados de la población que originalmente no fueron contemplados por sus redactores e intérpretes. No sobra, en este punto, señalar que el tratado africano inspiró el instrumento latinoamericano<sup>100</sup>.

En segundo lugar, se encuentra el lugar que ocupa la *Declaración de Cartagena* en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este tribunal ha empleado este instrumento regional como criterio interpretativo del artículo 22.7 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en el que se consagra el derecho al asilo<sup>101</sup>. Es decir, ha incorporado este instrumento en el *corpus iuris*; el amplio conjunto de fuentes provenientes del Derecho internacional a las que recurre para fijar tanto el contenido, como el alcance de los derechos reconocidos por el tratado regional<sup>102</sup>. Esto permite extender a la Declaración y al concepto de refugiado que presenta, los principios y técnicas que rigen la interpretación del tratado regional, ya que el significado del derecho a buscar y recibir asilo está determinado por la lectura que se haga de este instrumento, así como de la *Convención de 1951* y su *Protocolo de 1967*.

---

96 James Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), 16-19.

97 Tamara Wood, "Developing temporary protection in Africa", *Forced Migration Review*, no. 49 (2015): 24, <https://www.fmreview.org/climatechange-disasters/wood>.

98 Weerasinghe, "In Harm's Way", 35-59.

99 ACNUR. *Guidelines on international protection N° 11, "prima facie recognition on refugee Status"*. Doc. HCR/GIP/15/11 (2015), <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

100 Eduardo Arboleda, "The Cartagena Declaration of 1984 and its similarities to the 1969 OAU Convention. A Comparative Perspective", *International Journal of Refugee Law*, no. 7 (1995): 87, [https://doi.org/10.1093/reflaw/7.Special\\_Issue.87](https://doi.org/10.1093/reflaw/7.Special_Issue.87).

101 Corte IDH. Caso *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párrafo 142; Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-21/14*, párrafo 79 y Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-25/18*, párrafo 96 y 132.

102 Laurence Burgogue-Larsen, "El contexto, las técnicas y la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos", *Estudios Constitucionales* 12, no. 1 (2014): 119-125, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002014000100004>; María Cecilia Ibáñez García, "El matrimonio de parejas del mismo sexo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Público*, no. 32 (2014): 12, <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.32.2014.16>.

Lo anterior implica que la definición de refugiado del instrumento regional debería leerse combinando la técnica de la interpretación evolutiva con el principio *pro homine*<sup>103</sup>. La primera exige asumir que la Convención es un instrumento vivo, cuya lectura debe amoldarse a los nuevos desafíos que el paso del tiempo presenta para la protección de los derechos que consagra<sup>104</sup>. El segundo, el principio *pro homine*, que impregna toda la jurisprudencia de este tribunal<sup>105</sup>, demanda que se privilegie de todas las posibles interpretaciones la que resulte más favorable a las personas involucradas. Esto es la que garantice el mayor grado de protección.

La aplicación de estas dos herramientas de interpretación a la definición de refugiado de la *Declaración de Cartagena* lleva, necesariamente, a cuestionar la exclusión que se ha hecho de los desastres ambientales de las circunstancias que generan graves alteraciones al orden público. Por una parte, como ya se ha mencionado, en la actualidad los desplazamientos ambientales transnacionales son una realidad que afecta a un número creciente de personas, sumiéndolas en una situación de profunda fragilidad. No debería, en consecuencia, continuar aplicándose, sin debate alguno, una lectura de este instrumento elaborada para un contexto muy distinto, en el que las situaciones de conflicto armado y violencia generalizada eran las únicas causas de expulsión de población que interesaban a las autoridades. Por otra parte, pese a que son varios los Estados de la región que han desarrollado medidas de protección complementaria para atender a esta población, es indudable que una interpretación que incluya las causas ambientales y climáticas dentro del espectro de la protección ofrecida por el refugio garantizaría un nivel de protección mayor a los desplazados, tanto en los países en los que se han desarrollado disposiciones para atenderlos, como en aquellos en los que aún no hay normas que permitan su acogida.

## CONCLUSIÓN

La protección complementaria ha sido la vía elegida por América Latina para hacer frente a los retos que plantean los procesos de desplazamiento forzado por causas ambientales o climáticas. A mayo de 2020 siete países han incluido dentro de su régimen migratorio figuras que permiten la expedición de visas y permisos de residencia a quienes se encuentran en esta situación, a partir de consideraciones puramente humanitarias. Por otra parte, todos los Estados de la región se han comprometido a desarrollar medidas en la misma dirección a través de su apoyo a, al menos, un instrumento regional o universal con carácter de *soft law*. Por tanto, es previsible que en el futuro próximo aumente el número de normas que incorporen este tipo de disposiciones.

---

103 La Corte Interamericana ha dejado claro en caso *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, sentencia del 15 de septiembre de 2005, que la interpretación evolutiva y el principio *pro homine* son interdependientes. Así mismo, ha indicado, de manera expresa, su aplicación al concepto de refugio en las ya citadas Opiniones Consultivas OC-21/14 y OC-25/18.

104 Corte IDH, casos *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C n.º 110, párrafo 165; *“Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, párrafo 193; *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, sentencia de 31 de agosto de 2001, párrafo 48; y *Masacre de Ituango vs. Colombia*, sentencia de 1 de julio de 2006, párrafo 155; entre otros.

105 Burgogue-Larsen, “El contexto, las técnicas y la interpretación”, 108.

La existencia de este tipo de medidas, así como los compromisos pendientes de aprobar nuevas disposiciones en la misma dirección, constituye sin duda una buena noticia. Implica que se ha logrado visibilizar un fenómeno hasta hace muy poco ignorado tanto por las autoridades como por la sociedad civil en la región. Así mismo, revela que ese creciente reconocimiento ha ido acompañado de acciones para acoger y proteger a quienes enfrentan esta situación de migración forzada. No obstante lo anterior, es preciso reconocer que la protección ofrecida por este tipo de normas es frágil. Su contenido, extensión en el tiempo y hasta su propia existencia dependen de la discrecionalidad del Estado. En un momento histórico en el que la xenofobia aumenta y los muros materiales y legales se multiplican, surgen múltiples dudas sobre el futuro de estas disposiciones. La negativa de Chile y República Dominicana a suscribir el *Pacto Global de las Migraciones*, así como el anuncio de Brasil de su pronto abandono, alertan sobre la posibilidad de que se retroceda en el camino que se ha avanzado hasta el momento y que las promesas realizadas no lleguen a concretarse.

Resulta, por tanto, necesario contemplar otras vías para ofrecer protección a los desplazados ambientales transnacionales en la región. El reconocimiento de su condición de refugiados, a través de su inclusión en el amplio concepto propuesto por la *Declaración de Cartagena* es uno de los posibles caminos para ello. Si bien no sería aplicable a todos los casos -limitándose a aquellos en los que los efectos del desastre ambiental han desencadenado una situación de profunda perturbación en el orden público- resulta una opción interesante dado el alto nivel de protección que garantiza, el vínculo que establece a la búsqueda de soluciones duraderas que permitan superar la condición de vulnerabilidad de los desplazados y la limitación que supone a la discrecionalidad estatal.

La lectura del instrumento regional realizada por la CIREFCA en 1989 debe ser reevaluada. Las razones que justificaron su formulación, centrar esfuerzos y recursos en la atención a los refugiados producto de los conflictos armados de la Centroamérica de los ochenta, han desaparecido. La región afronta nuevos retos en materia de protección internacional y los instrumentos jurídicos disponibles deben ponerse al servicio de esta causa. África ya ha demostrado que es posible una interpretación que extienda a los desplazados ambientales los beneficios del refugio. Y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ofrece las herramientas de la interpretación evolutiva y el principio *pro homine* para construir una lectura que garantice la acogida y protección a un nuevo grupo de personas en situación de extrema vulnerabilidad. Es, por tanto, el momento de abrir el debate.

## REFERENCIAS

1. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Directrices sobre protección internacional no. 12*, "Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1 A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado". Doc. HCR/GIP/16/12 02, (2016), <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openodocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244>.
2. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Guidelines on international protection no. 11*, "prima facie recognition on refugee Status". Doc. HCR/GIP/15/11 (2015), <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

3. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Declaración de Brasil*, “un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”, aprobada en Brasilia el 3 de diciembre de 2014, <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>.
4. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Plan de Acción de Brasil*, “una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”, aprobado en Brasilia el 3 de diciembre de 2014, en <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>.
5. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, adoptada en Ciudad de México el 16 de noviembre del 2004, [https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_y\\_Plan\\_de\\_Accion\\_de\\_Mexico\\_2004.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf).
6. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Declaración de San José sobre Refugiados y personas desplazadas*, adoptada por el Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>.
7. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984), <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>.
8. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Protocolo del Estatuto de los Refugiados* (1967), <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>.
9. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*, <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf>.
10. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951), <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>.
11. ACNUR - Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). *Doc. CIREFCA/89/9. Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina* (1989). [https://www.oas.org/dil/esp/cirefca\\_89-9\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf).
12. ACNUR – Comité Ejecutivo. *Conclusiones sobre protección internacional*, no. 29 (XXXIV) – 1983, no. 33 (XXXV) – 1984, no. 90 (LII) – 2001, y no. 104 (LVI) – 2005. <https://www.refworld.org/es/type/EXCONC.html#SRTop41>.
13. Aghazarm, Christine y Laczko, Frank (Eds). *Migration, Environment and Climate Change. Assessing the Evidence*. Ginebra: IOM, 2009. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_and\\_environment.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf).
14. Amnesty International. *Aftershocks: Women speak out against sexual violence in Haiti's camps* (2011), <http://www.amnesty.org/download/Documents/28000/amr360012011en.pdf>.
15. Arboleda, Eduardo. “Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism”. *International Journal of Refugee Law* 3, no. 2 (1991). <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/3/2/185/1602063?redirectedFrom=fulltext>.

16. Arboleda, Eduardo. "The Cartagena Declaration of 1984 and its similarities to the 1969 OAU Convention. A Comparative Perspective". *International Journal of Refugee Law*, no. 7 (1995). [https://doi.org/10.1093/reflaw/7.Special\\_Issue.87](https://doi.org/10.1093/reflaw/7.Special_Issue.87).
17. Bolton, Michael. "Human Security after State collapse: global governance in post-earthquake Haiti". *London School of Economics Global Governance Research Papers*, (2011).
18. Bonnie, Docherty y Giannini Tyler. "Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees". *Harvard Environmental Law Review* 33, (2009). <https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/5c3e836f23a774ba2e115c36a8f72fd3e218.pdf>.
19. Burgorgue-Larsen, Laurence. "El contexto, las técnicas y la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos". *Estudios Constitucionales* 12, no. 1 (2104): 119-125. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002014000100004>.
20. Cantor, David. *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*. Ginebra: Nansen Initiative, 2015. <https://www.refworld.org/es/docid/5e5855a64.html>.
21. ChristianAid. *Indebttodisaster:WhathappenedtoHondurasafterHurricaneMitch*. (1999). <http://reliefweb.int/report/honduras/debt-disaster-what-happened-honduras-after-hurricane-mitch>.
22. Conferencia Regional de Migración – Iniciativa Nansen. *Guía de prácticas eficaces para la protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres* (2016). <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/GU%C3%8DA-PARA-PROTECCI%C3%93N-DE-PERSONAS-QUE-SE-DESPLAZAN-EN-CONTEXTO-DE-DESASTRES.pdf>.
23. Conferencia Suramericana sobre Migraciones. *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural* (2018). [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CSM\\_Lineamientos\\_regionales\\_personas\\_desplazadas\\_por\\_desastres.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CSM_Lineamientos_regionales_personas_desplazadas_por_desastres.pdf).
24. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/-14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, de 1 de agosto de 2014. <https://www.acnur.org/es-es/5b6ca2644.pdf>.
25. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. Opinión Consultiva OC-25/18, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección*, de 30 de mayo de 2018. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_25\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf).
26. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. Caso "Niños de la Calle" (Villa-grán Morales y otros) vs. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre de 1999. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_63\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf).
27. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia de 31 de agosto de 2001. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_79\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf).
28. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, Sentencia de 25 de noviembre de 2013. [https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=376](https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=376).

29. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. *Caso Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentencia de 8 de julio de 2004. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_110\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf).
30. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. *Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, sentencia del 15 de septiembre de 2005. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_134\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf)
31. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. *Caso Masacre de Ituango vs. Colombia*, sentencia de 1 de julio de 2006. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_148\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf).
32. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014*, “derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_21\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf).
33. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018*, “la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección”. [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_25\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf).
34. Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo 1923 de 13 de marzo de 2014*. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96117/113488/F-138284376/BOL96117.pdf>.
35. Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley de Migración n° 370 de 2013*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556>.
36. Estados Unidos de América. *Immigration and Nationality Act de 2002*. <https://www.refworld.org/pdfid/3df4be4fe.pdf>.
37. Estados Unidos Mexicanos. Lineamientos generales para la expedición de visas. Publicado el 10 de octubre de 2014. <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/dof101014.pdf>.
38. Estados Unidos Mexicanos. *Ley de Migración de 25 de mayo de 2011*. [http://www.inm.gob.mx/static/marco\\_juridico/pdf/Ley\\_de\\_Migracion\\_y\\_Reglamento.pdf](http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf).
39. Estados Unidos Mexicanos - Instituto Nacional de Migración. *Oficio Instrucción INM/045/10*, “Asunto: Medidas Temporales Aplicables para la Internación y Estancia en el País de Extranjeros de Nacionalidad haitiana”, 8 de febrero de 2010.
40. Feldmann, Andreas E. “The ‘phantom state’ of Haiti”. *Forced Migration Review* 43, (2013). <https://www.fmreview.org/fragilestates/feldmann>.
41. Goodwin-Gill, Guy. “Non-refoulement, Temporary Refugee, and the ‘New’ Asylum Seeker”. En *¿Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Editado por David Cantor y Jean-François Duriex. Leiden: Brill Nijhoff, 2014. [https://www.researchgate.net/publication/297558394\\_Non-refoulement\\_temporary\\_refuge\\_and\\_the\\_'new'\\_asylum\\_seekers](https://www.researchgate.net/publication/297558394_Non-refoulement_temporary_refuge_and_the_'new'_asylum_seekers).
42. Goodwin-Gill, Guy. *The refugee in International Law*. Oxford: Claredon Papers, 1996.
43. Hathaway, James. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511998300>
44. Ibáñez García, María Cecilia. “El matrimonio de parejas del mismo sexo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *Revista de Derecho Público*, no. 32 (2014). <http://dx.doi.org/10.15425/redpub.32.2014.16>.

45. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Climate Change 2007 - The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge y New York: Cambridge University Press, 2007. <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg1/>.
46. International Organization for Migration - Haiti. "8th Anniversary of the January 12th, 2010 earthquake: displaced individuals continue to wait for a durable solution" *Haiti-IOM* (2018). <http://haiti.iom.int/8th-anniversary-january-12th-2010-earthquake-displaced-individuals-continue-wait-durable-solution>.
47. Jubilut, Liliana, Andre Madureira y Rafael Levy. "Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinerários, Limites e Possibilidades". En *Refugiados Ambientais*. Editado por Liliana Jubilut et al. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2018. [https://www.academia.edu/35928612/Prote%C3%A7%C3%A3o\\_Complementar\\_e\\_Deslocados\\_Ambientais\\_Itiner%C3%A1rios\\_Limites\\_e\\_Possibilidades](https://www.academia.edu/35928612/Prote%C3%A7%C3%A3o_Complementar_e_Deslocados_Ambientais_Itiner%C3%A1rios_Limites_e_Possibilidades).
48. Khamis, Marion y Claudio Osorio. *América del Sur: una visión regional de la situación de riesgo de desastres*. UE - Ayuda Humanitaria y Protección Civil y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres (UNISDR), 2013. <http://dipecholac.net/docs/files/735-vision-regional-de-la-situacion-de-riesgo-de-desastres-america-del-sur-final.pdf>.
49. Kniveton, Dominic, Christopher Smith, Richard Black y Kerstin Schmidt-Verkerk. "Challenges and approaches to measuring the migration–environment nexus". En *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. Editado por Frank Laczko y Christine Aghazarm. Ginebra: OIM, 2009. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_and\\_environment.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf).
50. Locomba, Joan. "Malos tiempos para el Pacto Mundial de las Migraciones". *Diario El País*. 8 de febrero de 2019. [http://elpais.com/elpais/2019/02/08/migrados/1549621099\\_365901.html](http://elpais.com/elpais/2019/02/08/migrados/1549621099_365901.html).
51. Lopez, Aurelie. "The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law". *Environmental Law Review* 37, no. 2 (2007). [https://www.researchgate.net/publication/264857834\\_The\\_Protection\\_of\\_Environmentally-Displaced\\_Persons\\_in\\_International\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/264857834_The_Protection_of_Environmentally-Displaced_Persons_in_International_Law).
52. Mandal, Ruma. "Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention Complementary Protection". *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2005/02, (2005). <https://www.refworld.org/docid/435e198d4.html>.
53. McAdam, Jane. *Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection New Issues in Refuge Research*, Working Paper N° 118 UNHCR, (2005). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.879825>.
54. McAdam, Jane. *Climate Change, Forced Migration and International Law*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2012.
55. Miura, Heloisa. "The Haitian Migration Flow to Brazil: Aftermath of the 2010 Earthquake". En *The State of Environmental Migration 2014. A Review of 2013*. Editado por Francois Gemmene et al. Paris: Institut du développement durable et des relations internationales-IOM, 2014. <http://labos.ulg.ac.be/hugo/wp-content/uploads/sites/38/2017/11/The-State-of-Environmental-Migration-2014-149-165.pdf>.
56. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres (UNISDR). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011*. Ginebra: UNISDR, 2013. [http://www.unisdr.org/files/48578\\_impactodesastresamericalatinacaribe.pdf](http://www.unisdr.org/files/48578_impactodesastresamericalatinacaribe.pdf).

57. Organización de Estados Americanos (OEA). Comisión de Asuntos Migratorios. *Cambio climático, seguridad alimentaria y migración en las Américas. Documento conceptual*. Doc. CIDI/CAM/doc. 35/17 (2017). [http://www.oas.org/es/cidi/cidi\\_cam\\_docs\\_17.asp](http://www.oas.org/es/cidi/cidi_cam_docs_17.asp).
58. Organización de Estados Americanos (OEA). *Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José* (1969). [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_ame\\_ricana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_ame_ricana_sobre_derechos_humanos.htm).
59. Organización de la Unidad Africana (OUA). *Convención de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones en Addis Abeba, Etiopía, el 10 de setiembre de 1969. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>.
60. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano. (Países CA-4)*, Tomo I. Tegucigalpa: FAO, 2012. <https://reliefweb.int/report/guatemala/estudio-de-caracterizaci%C3%B3n-del-corredor-seco-centroamericano>.
61. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Pacto global para la migración segura, ordenada y regular*, aprobado en Marrakesh, Marruecos, 10 y 11 de diciembre de 2018. Doc. ONU A/CONF.231/3 de 2018. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>.
62. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Resolución de aprobación de la Asamblea General del Pacto para la Migración Segura y Regular*, Doc. O.N.U. A/RES/73/195. <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>.
63. Pacheco Pacífico, Andrea, Erica Pires Ramos, Carolina de Abreu Batista Claro y Nara Braga Calvacante de Farias. "The migration of Haitians within Latin America: significance for Brazilian law and policy on asylum and migration". En *A Liberal Tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America*. Editado por David Cantor, Luisa Freier y Jean-Pierre Gauci. Londres: Institute of Latin American Studies, School of Advanced Studies, University of London, 2015.
64. Prieur, Michel. "Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons". *The Urban Lawyer* 42/43 (2010). [https://www.researchgate.net/publication/261963757\\_Draft\\_Convention\\_on\\_the\\_International\\_Status\\_of\\_Environmentally-Displaced\\_Persons](https://www.researchgate.net/publication/261963757_Draft_Convention_on_the_International_Status_of_Environmentally-Displaced_Persons).
65. Reino de Suecia. *Ley de Migración (Aliens Act 2005:716)* (2005). [https://www.government.se/49cf71/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005\\_716.pdf](https://www.government.se/49cf71/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf).
66. República de Argentina. *Decreto n° 616 de 2010*, artículo 24, inciso (h), "Decreto Reglamentario de la Ley 25.871 sobre política migratoria Argentina". <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/83735/92694/F304346842/ARG83735.pdf>.
67. República de Costa Rica. *Decreto n° 27457-G-RE de 1998*. <https://www.refworld.org/es/docid/57f767d87.html>.
68. República de Ecuador. *Decreto Ejecutivo n° 248 del 23 de febrero de 2010*.
69. República de Finlandia. *Ley de Migración 323 de 2009*. [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=es&p\\_isn=87538&p\\_country=FIN&p\\_count=2602](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=87538&p_country=FIN&p_count=2602).

70. República de Guatemala. *Código de Migración, Decreto 44 de 12 de octubre de 2016*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>.
71. República de Nicaragua. *Decreto n° 94-98 de 1998*.
72. República de Panamá. *Decreto n° 34 de 1999*, “por medio del cual se dictan algunas medidas administrativas para legalizar la residencia definitiva de nacionales de Nicaragua que se encuentran indocumentados en el país”. <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/34-de-1999-feb-9-1999.pdf>.
73. República del Ecuador. Ley Orgánica de Movilidad Humana, Ecuador, de 5 de enero de 2017. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>.
74. República del Perú. Decreto Legislativo n° 1.236 de 2015. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10203.pdf>.
75. República Federativa de Brasil. Consejo Nacional de Inmigración. *Resoluciones: n° 09/2011, n° 97/2012 y n° 102/2013*.
76. República Federativa de Brasil. Ley 13.445, de 24 de mayo de 2017. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm).
77. Sánchez-Mojica, Beatriz Eugenia y Sebastián Rubiano. *Territorios en transformación, derechos en movimiento. Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018.
78. Sánchez-Mojica, Beatriz Eugenia. “¿Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales en América Latina”. En *Refugiados Ambientais*. Editado por Liliana Jubilut et al. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2018.
79. Stavropoulou, Maria. “Drowned in Definitions?” *Forced Migration Review* no. 31, (2008). <https://www.fmreview.org/climatechange/stavropoulou>.
80. The Nansen Initiative. *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. Volume 2*. Ginebra: Nansen Initiative, 2015. <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-2.pdf>.
81. The Nansen Initiative. *Disasters and cross border displacement in Central America: emerging needs, new responses*. Ginebra: Nansen Initiative, 2013. [https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/FINAL\\_Outcome\\_Report\\_Central\\_America\\_EN.pdf](https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/FINAL_Outcome_Report_Central_America_EN.pdf).
82. Trabalón, Carina. “Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica”. *Polis. Revista Latinoamericana* 51, (2018). <https://journals.openedition.org/polis/16344>.
83. Weerasinghe, Sanjula. “In Harm’s Way. International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change”. *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2018/05 (2018). <http://www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf>.
84. Weiss, Patricia. *Receiving Haitian migrants in the context of the 2010 earthquake*. Geneva: The Nansen Initiative, 2013. [http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/03/DP\\_Receiving\\_Haitian\\_Migrants\\_in\\_the\\_Context\\_of\\_the\\_2010\\_earthquake.pdf](http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/03/DP_Receiving_Haitian_Migrants_in_the_Context_of_the_2010_earthquake.pdf).
85. Wood, Tamara. “Developing temporary protection in Africa”. *Forced Migration Review*, no. 49 (2015). <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/climatechange-disasters/wood.pdf>.