

¿HACIA DÓNDE VAN LOS MIGRANTES AMBIENTALES?*

POR MATÍAS BARBERIS RAMI**

I. Introducción

El creciente aumento de desastres causados por la actividad del hombre ha dejado entrever la relación existente entre distintos territorios, sea a través de las causas que motivan la ocurrencia de los mismos, o bien del impacto que provocan frente a una inadecuada gestión del riesgo.

Los abordajes sobre el tema han abarcado las consecuencias económicas que estos suponen, la degradación del medio ambiente, el impacto sobre las poblaciones asentadas en los territorios donde se provocan, los procesos de toma de decisión política, etc. Por su parte, desde el ámbito de las ciencias exactas y naturales, se ha buscado generar modelos explicativos de las causas de los mismos, intentando establecer parámetros para su futura previsión en términos de tiempo y espacio. Sin embargo, resulta fundamental poner en diálogo las diferentes miradas sobre la temática, analizando este tipo de fenómenos de un modo integral, multidisciplinario y complejo.

La cara humana de las crisis provocadas por los desastres naturales se plasma, entre otras, en la situación que viven los migrantes o refugiados ambientales. Según un informe de la Organización Internacional para las Migraciones, elaborado en el año 2008, se estima que para el 2050 habrá un total de 200 millones de migrantes ambientales¹. Por más que ésta sea una cifra

*El presente texto obtuvo el primer premio en la edición 2012 del Concurso en Derecho Internacional "Bernardo de Irigoyen".

**Doctorando en Estudios Sociales (Universidad de Ferrara, Italia); Miembro de

estimativa, resulta igualmente alarmante y demuestra que éste no constituye un problema nuevo, sino que se ha desarrollado de forma progresiva en el tiempo. En el informe del año 2010 de la citada organización, se analiza el caso de Mozambique, que posee una alta tasa relacional entre desplazados por desastres naturales en un determinado período de tiempo (más de 40 desastres en los últimos 30 años), lo que supuso grandes cantidades de desplazados. Históricamente, podemos citar diversos casos que provocaron grandes masas de poblaciones desplazadas, como el huracán Katrina en Estados Unidos en 2005 con más de 100.000 desplazados, las inundaciones de Pakistán del 2010, el tsunami de 2004 en las costas del sudeste asiático (Indonesia y Tailandia), así como el terremoto de 2010 en Japón. En esta efímera enumeración se puede apreciar que el problema atañe a diversos Estados, tanto aquellos desarrollados, como aquellos que se encuentran en vías de desarrollo o en condiciones de pobreza extrema.

El informe de la OIM de 2010 afirma que el problema de este tipo de desplazamientos radica particularmente en su indefinición jurídico-normativa. ¿A qué se refiere particularmente? Básicamente a la existencia de marcos normativos difusos, tanto a nivel internacional como nacional, e incluso lagunas jurídicas que dejan fuera de protección legal a poblaciones que se encuentran frente a esta realidad. En este sentido, se plantea la necesidad de alcanzar un consenso en torno a la normativa, la terminología y sus definiciones².

En una sociedad internacional caracterizada por su complejidad, su heterogeneidad y su interdependencia, el análisis de este tipo de fenómenos resultan un desafío para el campo del Derecho Internacional Público de cara a las tendencias actuales en materia legislativa orientadas a una creciente humanización del mismo. Incluso, es relevante desde el punto de vista de las funciones del Derecho asociadas principalmente a la coexistencia pacífica y a la necesidad de regulación de la conducta entre los sujetos de Derecho Internacional Público.

Frente a este panorama, aquí me propongo analizar la cuestión de la categorización de los desplazados ambientales en el plano internacional, particularmente atendiendo al ámbito del Derecho Internacional Público. Para ello, en

Investigación en temas de Gestión del Riesgo de Desastres en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Correo Electrónico: mattbarberis@gmail.com.

¹OIM Migración y Cambio Climático. 2008. Disponible en Internet en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS-31_SP.pdf (Consultado el 14 de Marzo de 2012).

²OIM. Informe Mundial sobre las Migraciones en el mundo. 2010. Disponible en Internet en: <http://www.iom.int> (Consultado el 14 de Marzo de 2012).

primer lugar realizo un recorrido por algunas estructuras teóricas provenientes de las Relaciones Internacionales que permiten comprender al fenómeno desde una mirada macro. Seguidamente se problematizará el estado de definición jurídica de los desplazados ambientales en sus diversas acepciones terminológicas dentro del campo internacional, los escenarios posibles en torno a la materia, y las implicancias de su estudio.

La metodología de trabajo ha sido prevalentemente documental, analizando diversas publicaciones oficiales y académicas en torno a la temática. Asimismo, este trabajo se deriva de las ideas que expuse en torno a esta temática en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política llevado a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, en junio de 2012.

II. Modelo analítico de estudio

Para comprender la cuestión de los desastres naturales y las consecuencias que suponen para el sistema internacional, con énfasis en los desplazados ambientales, se parte de un *modelo de comunicación política de crisis*, que permite abordar la variedad de fenómenos sin hacer mención exclusiva a un caso en particular.

Este modelo está integrado por una serie de elementos que intervienen en una crisis política (en este caso, internacional): un contexto, físico y humano; un desencadenante de las crisis, los desastres naturales; y un impacto normativo: por la comunicación de crisis³.

Las crisis políticas internacionales ocurren enmarcadas en un determinado contexto, en el que un factor desencadena el proceso de crisis (también llamado crisis técnica), promoviendo un impacto a nivel normativo desde el momento en el que interviene la comunicación política como tal. En este sentido, se puede entender a los desastres naturales como el elemento activador de crisis políticas internacionales, que operan en un contexto definido por rasgos institucionales (como por ejemplo, el Derecho Internacional, las prácticas políticas internacionales, etc.).

El contexto. ¿Existe una estructura normativa frente al caso de los desplazados ambientales y los desastres naturales? ¿Qué factores forman parte en

³ELIZALDE, Luciano. Estrategias de las crisis públicas. La función de la comunicación. Buenos Aires: La Crujía ediciones. 2004.

dicha estructura? Ubicados desde la óptica del neoliberalismo institucional, se hará referencia a un conjunto de aspectos que caracterizan el sistema internacional actual. En primer lugar, los desastres naturales ocurren sobre un escenario que se encuentra regulado por normas del Derecho Internacional (Tratados Internacionales), así como Costumbre Internacional, Principios Generales de Derecho, etc. Por su parte, las conductas de los distintos actores generan patrones de interacción en los cuales se diseñan acciones estratégicas de gestión de riesgos de desastres y catástrofes naturales. En segundo lugar, deben considerarse los aspectos socio-culturales que conforman cada sociedad, nación o región en particular y los modos que tienen de responder frente a fenómenos de tipo ambiental como los desastres. En tercer lugar, hay que tener en cuenta el factor económico y cuál es su rol en la reacción de los Estados y regiones frente a catástrofes naturales. En este sentido, se debe diferenciar aquellos países que cuentan con recursos reales y financieros así como los que no detentan esta posición, como punto diferenciador central del tipo de respuesta que pueden tener. En cuarto lugar, y de modo sucesivo, podrían citarse factores como el desarrollo tecnológico, ideologías (y las consecuencias que imponen en términos de elaboración de planes de prevención y/o acción), organización y regímenes políticos, etc.

El factor desencadenante. Un desastre es definido como una “situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad”⁴.

Impacto normativo. Un rasgo característico de las crisis es la comunicación de crisis, que implica en sí misma un proceso de toma de decisiones y que involucra a distintos actores del sistema internacional. Sin embargo, y siguiendo el modelo, esta comunicación se encuentra desestabilizada por las repercusiones propias de los desastres en términos políticos, sociales, económicos, etc.

Ahora bien ¿cómo es que los desastres naturales se pueden configurar como crisis, suponiendo una dificultad para la gestión de políticas sobre el tema de los desplazamientos ambientales? Charles Hermann propone un modelo analítico de crisis internacionales, en el cual se explica a la misma en función de tres factores, que ponen en juego variables tanto estructurales como coyunturales que mantienen un recíproco relacionamiento.

El autor entiende que un sistema es “un conjunto de actores que interac-

⁴LAVELL, Allan. Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. 2002, p. 18. (On line) Lima: La Red-USAID. Disponible en: <http://desenredando.org>

túan recíprocamente dentro de patrones establecidos y mediante estructuras previamente designadas”⁵. Continúa explicando la necesidad de mantener las variables críticas dentro de ciertos límites como una medida para conservar la estabilidad del Sistema Internacional. Es desde esta concepción que entiende a la crisis como “*una situación que propicia un cambio brusco o repentino en una o más de las variables sistémicas básicas*”, generando situaciones de fracturas parciales o total del sistema.

A) Los desastres naturales como situaciones de crisis

¿Por qué es posible considerar a los desastres naturales como desencadenantes de crisis del Sistema Internacional? Para entender esto, es necesario hacer la salvedad de que la crisis que se origina no necesariamente repercute sobre la totalidad del Sistema Internacional, pero sí abarca regiones o subsistemas específicos o determinados. Pensemos por ejemplo algunos casos de desplazamientos de personas como consecuencia de los desastres naturales: el terremoto en Chile tuvo repercusiones en términos de desplazamientos internos; el caso de Haití tuvo impacto en la región centroamericana y casos de desplazamientos hacia Estados Unidos, etc. El fenómeno de las epidemias como un desastre de tipo socio-natural podría entenderse como el único que tuvo repercusiones a niveles sistémicos casi globales, aunque las migraciones y desplazamientos interestatales no serían sólo efectos sino más bien vectores de difusión.

Siguiendo los argumentos de Hermann, tres son los rasgos característicos de una crisis: la amenaza a objetivos de alta prioridad de la unidad de toma de decisiones; la reducción considerable del tiempo disponible de la reacción; y su advenimiento, que toma por sorpresa a los miembros de la unidad de toma de decisiones. En este sentido, es que entendemos a los desastres naturales como una crisis, que afecta a variables críticas del sistema: existe una amenaza hacia los mismos actores, reduce el tiempo de reacción y toma por sorpresa a las unidades decisorias. Así, en palabras de Hermann, *“la crisis actúa como un estímulo; la decisión, por su parte, representa la reacción...”*⁶.

Cuando el autor describe los modelos que surgen de la interacción de estas variables, entiende que se generan diversas tipologías de crisis, dependiendo de la mayor o menor intensidad en la que se conjugan los elementos. Propone un cuadro similar al siguiente:

Tabla N° 1



Fuente: Elaboración propia en base a Hermann, 1994.

Sobre el eje X, considera la Amenaza, en un continuum que va desde leve a considerable. Para el caso de los desastres naturales, la amenaza que supone a los subsistemas que afecta es considerable, en términos de impacto físico, así como los efectos directos e indirectos sobre otros subsistemas internos, como el económico, el político y la desestabilización que ejerce sobre los mismos. Más allá de la existencia de vulnerabilidades en el espacio donde se produce el fenómeno, la amenaza inherentemente se torna considerable.

⁶ Ibidem, p. 231.

Sobre el eje Y, ubica la Toma de Decisión: el período de tiempo que se dispone para la misma, que puede ser prolongado a breve. En el caso de los desastres naturales, la defectuosa estructura político-normativa relacionada a las personas ambientalmente desplazadas así como en otras subáreas, trae aparejada la necesidad de innovar sobre las reacciones frente a los desastres. La imprevisibilidad de los mismos (factor sorpresa), ubicado sobre el eje Z, es lo que conlleva a una necesaria brevedad en la toma de decisiones.

La categorización que realiza Hermann explica que hay *Situación de Crisis* cuando hay una amenaza en grado considerable, un lapso breve en la toma de decisión y el factor sorpresa. Así, al categorizar a los desastres como una variable que irrumpe en el sistema y lo torna inestable, quienes están encargados de la toma de decisiones deberán tener en cuenta dos dimensiones: la existencia de una estructura contextual dada que permita un marco de acción frente a los hechos, y la percepción que los mismos tengan respecto a la situación de catástrofe.

B) *La cooperación internacional*

¿Qué es lo que motiva la necesidad de cooperación internacional? ¿Cuál es la situación que nos lleva a abordar los factores estructurales del modelo explicativo como medida de prevención de riesgos de desastres y como factor incidente en la toma de decisiones?

Partamos del modo en que Keohane y Nye explican las relaciones internacionales contemporáneas en línea con los postulados del funcionalismo: “*el mundo se ha vuelto cada vez más interdependiente en economía, en comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas*”.⁷ Cuando refieren al proceso de interdependencia, explican que se trata de un concepto analítico que refiere a las “*situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países*”.⁸ En este proceso identifican dos conceptos: los de sensibilidad y vulnerabilidad. Al primero lo entienden como los “*grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo?)*”, mientras que el segundo es definido como la “*desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aun después de haber modificado las políticas*”.⁹

⁷ KEOHANE, Robert – NYE, Joseph. Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1988. p. 15.

⁸ *Ibidem*, p. 22.

⁹ *Ibidem*, 26.

Si traducimos dichos conceptos a la problemática de los desastres naturales, es posible visualizar cómo dichos fenómenos provocan un impacto que efectivamente alterará de alguna manera la estructura del sistema internacional. La evaluación de los factores estructurales (normativo - institucionales, de regímenes internacionales en términos de Keohane) lleva a reducir la sensibilidad como una medida preventiva, o en la generación de un modelo de conducta política que favorezca la agilización del proceso de toma de decisiones. Por su parte, en la realidad internacional se han evidenciado una serie de fenómenos que provocaron consecuencias adversas traducidas como costos para actores que, habiendo generado determinados protocolos institucionales, se vieron afectados igualmente por determinados desastres (un ejemplo relativamente actual sería el derrame de petróleo en el Golfo de México). Es así que, si entendemos que los desastres naturales se erigen como factor sorpresa para los decisores políticos, y que en ciertas circunstancias se constituyen inevitables, deberá buscarse la manera que los costos como vulnerabilidad se reduzcan a un mínimo, o bien encontrar modelos cooperativos que favorezcan la ayuda internacional frente a estos fenómenos.

La cooperación, como relacionamiento entre los sujetos de Derecho Internacional, supone una relación explícita con las funciones que detenta el ordenamiento jurídico internacional. Las mismas pueden ser resumidas en tres, según Diez de Velasco Vallejo:

*“una función de mantenimiento del modelo de relaciones original y específico del grupo social internacional, cuyo principal postulado jurídico es la preservación de la paz y seguridad internacional; otra función de adaptación a las demandas que emanan del medio internacional capaz de alcanzar los objetivos de interés común para dicho grupo social, cuyo principal postulado jurídico es la cooperación generalizada; y una tercera y última función de integración que potencie el consenso en torno a ciertos intereses colectivos esenciales del grupo social internacional (...) cuyo principal postulado jurídico es la pretensión de crear y proteger un cierto derecho imperativo”.*¹⁰

En tal sentido, la cooperación no sólo insta a aunar esfuerzos por la preservación de la paz y la seguridad internacional, sino atender a estas nuevas demandas propias del derecho internacional contemporáneo e integrar unos intereses que pugnan en pos del desarrollo humano, frente a múltiples irrupciones del orden social, como puede ser un desplazamiento masivo de personas a causa de una catástrofe.

¹⁰ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid. Tecnos. 2007, p. 79.

III. Desplazados del derecho

Teniendo en cuenta el desencadenante de la crisis en el sistema internacional, en el presente apartado se analizará uno de los factores estructurales (contextuales) que da marco al proceso crítico. Se focalizará en el análisis institucional de una de las variables del fenómeno: las personas ambientalmente desplazadas.

La incapacidad para dar respuesta política local e internacional a la problemática de los desplazados ambientales radica en la falta de acuerdo en lo que refiere a la definición de su condición jurídica. Es decir, en la inexistencia de instituciones o regímenes internacionales específicos que se encarguen de encauzar la cooperación interestatal para dar respuesta conjunta a la cuestión. Cuando hablamos de instituciones, nos referimos a *“conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”*.¹¹ Las mismas pueden asumir tres formas: organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales, regímenes internacionales y convenciones. Estas constituyen formas o respuestas de los Estados para organizar la cooperación con el objeto de hacer frente a los problemas de acción colectiva que surgen en el Sistema Internacional.¹² *“La cooperación (...) exige que las acciones de individuos u organizaciones diferentes (...) lleguen a una conformidad entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas”*.¹³ Las reglas de las instituciones constriñen las acciones de los Estados, pero al mismo tiempo, se encuentran inscriptas y restringidas por prácticas que los actores dan por sentadas.

En el caso particular de las migraciones ambientales, la indefinición de la condición jurídica de los afectados impide la actuación con políticas adecuadas y la creación de instituciones que suministren las condiciones favorables para la cooperación internacional. En el ámbito académico se utilizan diversos términos, tales como “refugiados ambientales”, “migrantes ambientales”,

¹¹ KEOHANE, Robert. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1era Edición. 1993, p. 16.

¹² COSTA, Oriol. *El Estudio de los Regímenes Internacionales: Diagnosis y Propuesta. El caso del Cambio Climático*. 2004. Disponible en Internet en: http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf (Consultado el 29 de Abril de 2010).

¹³ KEOHANE, Robert. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1era Edición. 1993, p. 220.

“desplazados ambientales”, entre otros. Sin embargo, resulta de fundamental importancia categorizar en el Derecho Internacional Público a las personas afectadas por esta situación y definir de forma exhaustiva los elementos por los que se le atribuirían la detentación de los derechos y protección que implicaría dicha condición. “*De acuerdo con la legislación internacional, la denominación que se adopte de manera general tendrá repercusiones reales en términos de obligaciones por parte de la comunidad internacional*”.¹⁴

El abordaje de esta temática desde las ciencias sociales es relativamente reciente, incluso su inserción en las agendas políticas (aún en modo precario). Sin embargo, podemos encontrar esbozos de categorización o clasificación acerca de las personas en condición de desplazamiento por razones ambientales. Por ejemplo, una catedrática de Derecho Internacional especifica tres tipologías:

“aquéllos que han sido desplazados temporalmente debido a presiones ambientales, tales como un terremoto o un ciclón y que probablemente van a regresar a su hábitat original; aquéllos que han sido desplazados de forma permanente debido a cambios permanentes de su hábitat, tales como presas o lagos; y aquéllos que se han desplazado permanentemente en busca de una mejor calidad de vida porque su hábitat original es incapaz de proveerles sus necesidades mínimas debido a la degradación progresiva de los recursos naturales básicos”.¹⁵

Esta clasificación proveniente desde la doctrina del Derecho Internacional aborda diversas cuestiones, como la voluntariedad o la condición de forzosa de la migración, así como la posibilidad de retorno al lugar de origen o no, es decir, la temporalidad de la misma. Sin embargo no todas estas cuestiones han sido eficientemente abordadas en el marco de las instituciones internacionales.

C) Instrumentos de Derecho Internacional que tutelan a las personas ambientalmente desplazadas

La Organización Internacional para las Migraciones, organismo especializado de Naciones Unidas, busca generar “*una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migra-*

¹⁴ OIM *Migración y Cambio Climático*. 2008. Disponible en Internet en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS-31_SP.pdf (Consultado el 14 de Marzo de 2012).

¹⁵ BORRÀS PENTINAT, Susanna. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*. 2008. Disponible en Internet en: http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/po-nencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf

torias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas".¹⁶ Este organismo entiende el concepto de "migración" en términos multidimensionales, por lo que considera que las migraciones no son siempre voluntarias, sino que también se pueden dar casos en los cuales las mismas sean forzosas. En su informe anual del año 2010, llama a utilizar el término "migrantes por razones ambientales y lo define como aquellas *"personas o grupo de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos del medio ambiente, que afectan adversamente su vida o su condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacerlo, ya sea con carácter temporal o permanente, y que se trasladan de un lugar a otro dentro de su propio país o al extranjero"*.¹⁷

Por su parte, se ha enunciado también el concepto de refugiado ambiental, refiriendo como responsable de actuación y conceptualización al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Desde este organismo, el término de refugiado (no refugiado ambiental) ha sido definido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscripta en Ginebra en 1951 y su Protocolo de 1967. Según la Convención, mandato principal de este organismo, un refugiado es una persona que *"debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país"*. En este caso, se observa una falta de referencia a motivaciones medioambientales en modo directo, además de que en la Convención se especifica que los Estados contratantes pueden determinar si la ratificación de la misma se aplica sobre una parte o la totalidad de los territorios de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Sin embargo, es relevante mencionar dos cuestiones inherentes a la actuación del ACNUR. En primer lugar, desde la organización se prevé una actuación sobre los casos de emergencia, cuando en el territorio de ocurrencia de un evento de tal tipo se encuentren involucrados refugiados. De este modo, se hacen responsables jurídicamente de aquel segmento específico de la población. Por su parte, evaluando los campamentos de refugiados, este organismo realiza acciones para reducir el impacto ambiental que los mismos ocasionan en el territorio donde están asentados. En una segunda observación, resulta oportuno mencionar que también aborda la cuestión de los desplazados in-

¹⁶ OIM. *Informe Mundial sobre las Migraciones en el mundo*. 2010. Disponible en Internet en: <http://www.iom.int> (Consultado el 14 de Marzo de 2012).

¹⁷ Ibidem.

ternamente, trabajando desde el campo de la ayuda humanitaria. Aun así, es difícil establecer un campo claro de actuación, dado a que los desplazamientos en muchos casos desbordan las fronteras estatales.

Históricamente, el caso de las personas desplazadas por razones ambientales, presenta un antecedente de fundamental importancia en torno a su definición jurídica: la resolución E/CN.4/1998/53/Add.2* del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en el cual se especifica que es un concepto que se viene trabajando desde el año 1992 (coincide esta fecha con la Cumbre de Río de Janeiro, y con el Decenio de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), reconoce que los gobiernos deberían tener una responsabilidad primaria, pero que en caso de su ausencia es deber de la comunidad internacional bregar por el respeto de los derechos fundamentales de los individuos. No obstante, trabaja a nivel interno, conceptualizando a los desplazamientos internos como *“las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”* (Anexo, Artículo 2). En este sentido, la definición incorpora el concepto de personas desplazadas por motivos ambientales, pero no considera el caso de desplazados fuera de las fronteras estatales. Para ello, insta al Secretario General de Naciones Unidas a convocar a los organismos responsables de consolidar una definición común al respecto.

Asimismo, como resultado del Foro sobre Migraciones Globales y Desarrollos, se crea el Grupo Global sobre Migraciones formado por diversas agencias de Naciones Unidas (UNICEF, OIT, UNESCO, OIM, ACNUR, etc.), que tiene por objetivo promover la aplicación y coordinación de documentos normativo jurídicos internacionales sobre el tema de migraciones, para mejorar la efectividad de acción y hacer frente a los desafíos actuales en materia migratoria internacional. Si bien este grupo tiene casi un lustro de funcionamiento inter-agencia, todavía no se vislumbran directivas y recomendaciones precisas acerca de las definiciones relativas a la temática aquí abordada.

No sólo se ha mostrado la relativa falta de instituciones y regímenes internacionales que favorezcan la cooperación en la cuestión tratada, o bien la incapacidad de las existentes para abordarla, sino también la falta de prácticas de los miembros del sistema internacional en relación a ella. Las instituciones favorecen la cooperación entre los Estados; sin embargo, la sola existencia de instituciones no garantiza que éstas sean efectivas, sino que al mismo tiempo es necesaria la presencia de prácticas que sean la base del comportamiento de

los Estados.¹⁸ La ausencia de prácticas en la cuestión de los desplazados ambientales se debe a que los Estados se muestran reticentes a convenir y aceptar una definición común de la problemática y, en algunos casos, cooperar para darle una solución.

D) Escenarios posibles desde una perspectiva jurídico-política

Frente a este panorama de imprecisión en el campo jurídico, dada tanto por una conceptualización difusa, o bien existente pero no a niveles internacionales, o bien bajo un carácter no vinculante a los Estados dentro del campo del Derecho Internacional Público, ¿qué estrategias normativas y políticas son viables?

En primer lugar sería necesario establecer un mínimo entendimiento que sirva de margen de maniobra a los Estados y otros sujetos de Derecho Internacional para elaborar políticas, crear estrategias y diseñar instrumentos para el tratamiento de la cuestión de los desplazados. Algunos aspectos que deberían considerarse son la generación de capacidades (esto se encuentra en consonancia con el paradigma actual de Naciones Unidas), es decir la consolidación de conductas aceptables en términos de prevención; así como un necesario debate interdisciplinar al respecto, lo que implica comenzar a incorporar en las agendas la temática de la gestión de riesgo de desastres, particularmente a las personas ambientalmente desplazadas.

Siguiendo a Habermas, es necesario establecer *interlocutores válidos* en el proceso, y de algún modo validar “*todas aquellas normas de acción con las que podrían estar de acuerdo todos los posibles afectados como participantes en un discurso*”.¹⁹ Es decir, frente al hecho de que los afectados superan al sujeto “Estado”, deberían abrirse las voces a los diversos sujetos responsables de la tutela en casos de desplazamiento, dando lugar, prioritariamente a marcos de cooperación que tengan como referencia la ética de la responsabilidad en términos weberianos. Sin embargo, y frente a una dificultad de poder hacer valer los postulados éticos en las sociedades contemporáneas, se plantean otros escenarios más concretos.

Podemos analizar por ejemplo, otras fuentes primarias de Derecho Internacional Público: los Principios Generales del Derecho, así como otros tra-

¹⁸ KEOHANE, Robert *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1era Edición. 1993.

¹⁹ Cf. CORTINA, Adela y MARTINEZ NAVARRO, Emilio. *Ética*. Madrid. Ediciones Akal, 1996. Capítulos 1, 2 y 6.

tados firmados por los Estados. Desde el punto de vista de los Principios del Derecho, y específicamente los Principios Generales del Derecho del Medio Ambiente, nos encontramos con el respeto al principio de soberanía y responsabilidad, la buena vecindad y la cooperación internacional, el principio de acción preventiva y el principio de desarrollo sustentable. En este campo particular de principios debe atenderse a las tendencias actuales del Derecho Internacional Público que apuntan a una creciente humanización del derecho, y la consideración de la Persona en un lugar primordial, y no como en las teorías clásicas realistas en donde prevalecía la figura del Estado.

Por su parte, dentro del marco normativo internacional, la realidad demuestra que los Estados han suscripto gran variedad de convenciones y declaraciones en materia de Derechos Humanos. La efectiva protección de los desplazados ambientales podría basarse en los compromisos asumidos por la Comunidad Internacional en dicha área. Es decir, existe una práctica, aunque no directamente relacionado con la situación de los desplazados ambientales, que podría servir de fundamento para la cooperación e institucionalización de su protección. Los ejemplos más claros pueden verse en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 o en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.²⁰ Asimismo, los Estados han reconocido la responsabilidad que el hombre ha tenido en la proliferación de desastres ambientales y en la progresiva degradación de los recursos, fenómenos asociados al cambio climático, y han asumido compromisos formales en la materia. Es entonces posible hablar de la existencia de un incipiente régimen internacional del cambio climático,²¹ que aún presenta más dificultades que soluciones, pero que no debería dejar de contemplar la situación del desplazamiento por causas ambientales.

Finalmente, deberían ponerse en consideración las prácticas políticas, tanto gubernamentales como no gubernamentales, nacionales e internacionales, que tienen por finalidad la protección y ayuda de los desplazados ambientales. Un caso concreto es el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que en torno a la temática plantea acciones tendientes a proteger a las personas contra el desplazamiento arbitrario, a reducir el riesgo de des-

²⁰ BORRÀS PENTINAT, Susanna. Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional. 2008. Disponible en Internet en: http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/po-nencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf

²¹ COSTA, Oriol. El Estudio de los Regímenes Internacionales: Diagnósis y Propuesta. El caso del Cambio Climático. 2004. Disponible en Internet en: http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1010105-184201/ocf1de1.pdf (Consultado el 29 de Abril de 2010).

plazamiento como consecuencia de peligros naturales o a raíz de la acción humana, así como la aplicación de modelos participativos en la resolución de este tipo de problemáticas.

IV. Un punto de partida

Los desastres naturales, entendidos como crisis que afectan al sistema internacional o a una parte del mismo, toman por sorpresa a los encargados de la formulación de decisiones, llevando a una brevedad en la adopción de las mismas. Su relativa imprevisibilidad, como así también los daños humanos y materiales que pueden causar, hacen necesaria la creación de un marco contextual que funcione como marco de acción para poder responder a la situación y, en especial, brindar protección a sus víctimas: las personas desplazadas por motivos ambientales.

Desde las doctrinas sociológicas del Derecho Internacional Público se sostiene que “*las instituciones jurídicas tienen un origen y una función eminentemente sociológica*” y que el ordenamiento jurídico internacional “*encuentra su fundamento último en los hechos sociales que son origen y causa eficiente de todo fenómeno jurídico*”.²² Tal como se expuso previamente, las catástrofes desestabilizan en mayor o menor medida el orden en el sistema internacional, trascienden las fronteras y afectan la vida cotidiana de distintas poblaciones en el mundo. En vista a estas características, las doctrinas sociológicas se constituyen como fuente para la regulación jurídica internacional de este tipo de fenómenos.

A continuación retomaré los principales conceptos desarrollados, trabajando desde una matriz analítica del Derecho Internacional Público que supone una revisión de tres sustratos: sociológico, normativo e institucional. En forma sintética, el sustrato sociológico da cuenta de los sujetos de Derecho Internacional involucrados en la temática analizada; en el sustrato normativo se abordan las fuentes formales vinculadas al fenómeno descripto; mientras que desde el sustrato institucional se reflexiona sobre las consecuencias frente al incumplimiento de las normas establecidas.²³

²² DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid. Tecnos. 2007, p. 106.

²³ *Ibidem*.

E) Sobre el sustrato sociológico

En referencia al sustrato sociológico del Derecho Internacional Público, hemos visto que distintos sujetos de Derecho Internacional están involucrados en la elaboración de marcos regulatorios en torno al fenómeno de los desplazamientos de personas frente a la ocurrencia de catástrofes naturales y causadas por el hombre. Si bien la mayoría de las regulaciones existentes provienen de la mano de Organizaciones Internacionales, las mismas están sujetas a la voluntad política de los Estados de adherir, de forma vinculante o no, y de las decisiones que desde estas emanen.

En líneas generales, se puede afirmar que no es posible abordar los efectos de las catástrofes sin el acuerdo de distintos sujetos de Derecho Internacional en la formulación de marcos de acción adecuados. Es aquí donde se comprende la interdependencia compleja, en tanto los Estados y otros sujetos de Derecho Internacional generan acciones que repercuten en el sistema internacional.

Por ello, se hace necesario generar prácticas que sirvan de base para la creación de regímenes e instituciones que permitan coordinar y facilitar la cooperación en torno a la cuestión, la cual se perfila como un problema que tendrá repercusiones y consecuencias en el largo plazo.

Los Estados deben comprender que de esta cooperación obtendrían importantes ganancias en un futuro próximo, ya que los beneficios de la misma sobrepasarían los costos, que serían sobrellevados por pocos Estados si la cooperación no existiera.

Teniendo en cuenta esta multiplicidad de actores intervinientes, es necesario tomar una variable en consideración: como afirman Keohane y Nye, una característica del sistema internacional es que se evidencia un pluralismo ideológico, lo cual dificulta el proceso de acuerdos cooperativos en las diversas temáticas de agenda. Una solución estaría dada por incorporar, en el caso de los desastres naturales, la formulación de políticas en el ámbito internacional como una función del Estado en tanto relacionado con la Seguridad Nacional. Así los Estados, para cumplir con su función, deberán evaluar como potencialmente gananciosa la cooperación en el marco de la prevención de riesgos y la mitigación desastres para ver satisfecha la seguridad fronteras adentro.

F) Sobre el sustrato normativo

Cuando hablamos de las normas jurídicas que tutelan a las personas ambientalmente desplazadas, estamos sin duda entrando en otro sustrato del Derecho Internacional Público: el normativo. Es importante mencionar aquí, que tanto las fuentes primarias del Derecho Internacional (Tratados Interna-

cionales, Costumbre Internacional y Principios Generales del Derecho) como las fuentes secundarias (Jurisprudencia y Doctrina), pueden dar origen a una regulación en el sistema internacional en torno a esta temática.

En el caso trabajado, nos encontramos con un déficit normativo, acompañado de un carácter difuso de los términos empleados para definir el fenómeno, cuestión que afecta directamente a las personas involucradas. En este sentido, surgen algunas preguntas para quienes toman decisiones y deben actuar ante estos casos: ¿Cómo debe enfrentar decisor político la toma de decisiones frente al caso de posibles desplazamientos de personas por razones ambientales? ¿Qué marco de referencia disponen? ¿Qué tipo de acciones deberían emprender al respecto?

Un aspecto a tener en cuenta para comenzar a trabajar esta cuestión es que el derecho positivo puede crearse, entre otros modos, a través de la cristalización de costumbre internacional. Así, la cooperación internacional académica y política de poblaciones que cotidianamente viven desplazamientos, como Colombia, Mozambique, Medio Oriente, deberían ser consideradas y analizadas por expertos a fin de proponer prácticas que promuevan un tratamiento jurídica y humanamente adecuado a las personas que se encuentren en esta condición, garantizándoles los derechos básicos. De este modo, la generación de diversos marcos normativos locales puede generar un proceso de creación o precisión de las regulaciones ya existentes de Derecho Internacional bajo un mecanismo bottom-up.²⁴

Otro aspecto relevante es el abordaje de la cuestión desde el paradigma de la sustentabilidad, esto es atendiendo a las necesidades presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras. En este sentido, la lógica de elaboración de normas y el diseño de políticas debería encararse desde la óptica de la actuación inmediata (y no potencial) de los problemas, sin trasladar a los mismos en términos de tiempo, espacio ni delegar responsabilidades en otros. Esto refleja asimismo, el Principio General de Derecho que afirma la Solidaridad entre los sujetos del Sistema Internacional.

G) Sobre el sustrato institucional

El abordaje del sustrato institucional en el marco del Derecho Internacional Público supone analizar el conjunto de consecuencias previstas en caso de incumplimiento de las normas establecidas. Para el caso que estamos ana-

²⁴ Esta forma particular de creación de normas jurídicas dan lugar a un campo de estudio de antropología del riesgo. Esto implica trabajar en la creación de normas a partir del reconocimiento del otro, de sus normas de fondo y los procedimientos que llevan a cabo en torno a una temática específica.

lizando, si sostenemos la premisa de una difusa conceptualización sobre qué y quién es un desplazado ambiental, si observamos una multiplicidad de términos y una falta de unidad en la norma jurídica, por consecuencia explícita, resulta dificultoso determinar las consecuencias por el incumplimiento de una norma que en definitiva no es rigurosa.

Indirectamente, analizando los escenarios posibles, los sujetos de Derecho Internacional Público podrían encontrarse en una situación de alto compromiso con la sociedad internacional si dejan de lado el respeto a los Principios Generales del Derecho o si incumplen de algún modo con otros marcos jurídicos que se vinculan con los derechos básicos de las personas. Evidentemente, los desplazamientos de personas cobran relevancia cuando se tratan de casos transfronterizos, por lo que resulta complejo el establecimiento de consecuencias para los sujetos que incumplen en garantizar un conjunto de derechos básicos inherentes a toda persona.

H) Reflexiones finales

A lo largo del presente trabajo se inscribió a las catástrofes naturales como desencadenantes de crisis en el sistema internacional, se definieron los factores que hacen que las mismas sean consideradas como causantes de crisis, y qué impacto supone en el proceso de toma de decisiones como una variable con posibilidad de ser intervenida. A partir de allí, se desglosó la tesis de que tal intervención viene dada por una consolidación de regímenes internacionales que den un marco agilizador a la toma de decisiones.

Particularmente se trabajó sobre el tema de los desplazados ambientales, sosteniendo que existe una deficitaria, difusa e indefinida situación de este conjunto de personas que se ven afectadas por catástrofes. Se analizaron los marcos normativos existentes en el ámbito del Derecho Internacional Público y los posibles escenarios abiertos a ser trabajados en vistas a las lagunas de derecho presentes sobre la temática.

Si bien el Derecho Internacional Público pone de manifiesto una necesaria regulación en torno a las personas desplazadas por motivos ambientales (catástrofes naturales o causadas por el hombre), es necesario atender desde el plano de la cooperación a las existentes asimetrías en el sistema internacional así como a las particularidades de las jurisdicciones internas a cada Estado. En este sentido, la complejidad que reviste la temática sugiere un doble tratamiento: una serie de postulados de mínima, exigibles a los Estados en tanto garantes de los derechos de sus ciudadanos; así como un marco general normativo que incluya la regulación de fondo sobre la temática.

Frente a coyunturas del sistema internacional contemporáneo, los Estados se encuentran con situaciones que no pueden ser resueltas de manera autónoma. Es aquí donde el Derecho Internacional Público encuentra en los actos de cooperación un mecanismo de respuesta a estas cuestiones. Todo ello, teniendo en cuenta otras situaciones todavía a ser subsanadas como la efectividad en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, más allá del principio de buena fe, o bien la frágil coexistencia pacífica entre los sujetos de Derecho Internacional que lleva al incumplimiento de ciertas normas jurídicas, o bien la dependencia de la voluntad de cada sujeto de Derecho a la ratificación al interior de sus territorios de normas consensuadas en el plano mundial, etc. Pero esto sería un capítulo aparte.

Finalmente, ¿hacia dónde van los migrantes ambientales? En palabras de Antonio Machado:

“Murió el poeta lejos del hogar./ Le cubre el polvo de un país vecino./ Al alejarse le vieron llorar./ “Caminante no hay camino,/ se hace camino al andar...””.

