

La aplicación del derecho de los refugiados en África y América Latina: desastres, cambio climático y orden público

Cleo Hansen-Lohrey

Cuando los efectos del cambio climático y los desastres perturban gravemente el orden público en África o en América Latina, quienes se ven obligados a huir a través de las fronteras pueden ser refugiados. Sin embargo, hay que seguir trabajando para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a aplicar las definiciones regionales de refugiado en este contexto.

África y América Latina han ampliado la definición de “refugiado” a partir de la utilizada en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados para incluir a las personas que han huido de determinados sucesos, incluidos aquellos hechos o circunstancias que perturban gravemente el orden público. Estas definiciones ampliadas se encuentran recogidas en la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 y en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en América Latina de 1984¹.

Como consecuencia, los solicitantes de asilo que se hayan visto obligados a abandonar sus países debido a una grave alteración del orden público tendrán derecho a recibir protección en calidad de refugiados en 48 países africanos y 14 latinoamericanos. La pregunta es: ¿puede producirse una alteración

grave del orden público en relación con el cambio climático y los desastres, a efectos de las definiciones ampliadas de refugiado?

Algunos Estados ya han aplicado las definiciones ampliadas de refugiado en África y América Latina a las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres. En los casos en los que esto ha ocurrido, ha sido atendiendo al impacto del desastre sobre el orden público. Por ejemplo, los somalíes que huían de la sequía, la inseguridad alimentaria, la hambruna y la violencia en 2011-2012 fueron reconocidos como refugiados en Kenia de acuerdo con la definición ampliada de refugiado de África. En América Latina, México aplicó la definición de refugiado de Cartagena a algunos haitianos afectados por el terremoto de 2010. Sin embargo, otros Estados se han mostrado reacios a hacerlo, alegando que la protección que ofrecen los instrumentos regionales para

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

los refugiados de África y América Latina solo está disponible para quienes huyen de fenómenos “provocados por el ser humano”, y no “naturales”. Este enfoque supone erróneamente que las causas de la huida de una persona pueden identificarse y clasificarse claramente mediante esas etiquetas. En los últimos tiempos se está reconociendo cada vez más que los desastres medioambientales no son “naturales”, sino que son fruto del efecto combinado de amenazas naturales y elementos humanos que causan una “grave perturbación del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala”².

Los efectos del cambio climático y de los desastres pueden tener amplias repercusiones para una sociedad, entre otras cosas por la destrucción de las tierras y los medios de vida, las infraestructuras públicas y las instalaciones sanitarias y educativas. A menudo, habrá consecuencias para la seguridad alimentaria y la integridad física de las personas. Tales repercusiones pueden provocar caos, confusión y reducir la seguridad interna y la estabilidad en general. Los efectos adversos del cambio climático y los desastres pueden agravar las vulnerabilidades existentes y otros factores como la mala gobernanza, la desigualdad socioeconómica, las tensiones internas y la escasez de recursos naturales, todos los cuales menoscaban el orden público³.

Cuando las personas se desplazan a través de las fronteras y solicitan asilo, es responsabilidad de los Estados y, en su caso, de ACNUR, decidir quién es considerado refugiado. Pero, en la actualidad, la falta de jurisprudencia y directrices prácticas sobre las definiciones regionales de refugiado impide su uso por parte de los responsables de la toma de decisiones. Dada la falta de directrices sobre qué significa el “orden público” y cómo podría verse gravemente perturbado en el contexto del cambio climático y los desastres, es necesario trabajar más para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a determinar cuándo las personas tienen derecho a la protección en tales circunstancias.

En 2020, ACNUR publicó su primera guía oficial sobre la aplicación del derecho de los refugiados en el contexto de los desastres y el cambio climático en sus Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres, en la que destacaba que las personas que

huyen en el contexto del cambio climático y los desastres pueden ser consideradas refugiadas en virtud de las definiciones ampliadas de refugiado de África y América Latina.

La guía de ACNUR supone una importante contribución a la interpretación de las dos definiciones regionales de refugiado al confirmar la opinión del organismo de que pueden producirse graves alteraciones del orden público en relación con los efectos del cambio climático y los desastres. Pero sigue habiendo interrogantes: ¿en qué circunstancias existe de hecho una grave alteración del orden público? ¿Cómo debería determinar un responsable de la toma de decisiones que existe una alteración grave del orden público? ¿Y qué pruebas serán suficientes para demostrarlo?

La necesidad de unas directrices prácticas

Los responsables de la toma de decisiones necesitan unas directrices prácticas y fundadas para poder garantizar que la implementación efectiva de estos instrumentos regionales pueda realizarse plenamente y de forma que refleje las circunstancias cambiantes en las que las personas necesitan protección⁴. Dichas directrices deben incluir dos aspectos clave:

1. Indicadores de orden público

Para comprender cuándo el cambio climático y los desastres pueden alterar gravemente el orden público, primero es necesario entender claramente qué significa “orden público” a efectos de las definiciones regionales de refugiado, y cómo puede medirse y evaluarse en la práctica⁵. Estas cuestiones se complican porque el significado del término “orden público” en el derecho de los refugiados africano y latinoamericano sigue siendo ambiguo, ya que hay opiniones divergentes con respecto a si el orden público debería interpretarse en sentido estricto (como “ley y orden”, por ejemplo) o en sentido amplio (para incluir conceptos como el orden moral y social).

Aunque el ámbito pleno de aplicación del concepto de orden público sigue siendo incierto, se acepta que el término se refiere fundamentalmente a la estabilidad y la seguridad de un Estado y una sociedad. Sería imposible elaborar una lista precisa y completa de todas las situaciones que pueden dar lugar a una alteración del orden público en todos los países. Sin embargo, es

posible identificar “indicadores” comunes que pueden utilizarse para medir cómo se manifiesta el orden/desorden público.

Los indicadores de orden público —es decir, los hechos o pruebas particulares que, cuando están presentes, indican que este se está manteniendo— podrían ser utilizados por los responsables de la toma de decisiones para sopesar las circunstancias de un país o región concretos a la hora de realizar una evaluación general sobre si se ha visto finalmente alterado, y si dicha alteración puede calificarse de grave.

“Orden público” es un término técnico que encontramos en los instrumentos jurídicos, por lo que sus indicadores deben identificarse mediante la aplicación de los principios de interpretación jurídica establecidos. Los estudios preliminares sugieren que, como mínimo, estos indicadores podrían agruparse en dos categorías principales, aunque interrelacionadas: el funcionamiento efectivo y el respeto del Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos, la dignidad y las libertades fundamentales de las personas. Es importante que cualquier indicador de orden público sea claro y pueda aplicarse de forma coherente y práctica en diferentes circunstancias, atendiendo a pruebas objetivas.

2. Estudios de caso

Los estudios de caso orientados a la práctica aplicarían los indicadores de orden público identificados a sucesos ocurridos en el contexto del cambio climático y los desastres. Estos estudios de caso podrían servir de orientación a los jueces y a los responsables de la toma de decisiones a la hora de evaluar si una persona ha huido de una alteración grave del orden público y también podrían ser utilizados por los profesionales del derecho y representantes legales para respaldar las solicitudes de los refugiados. Una serie de sucesos y desastres recientes relacionados con el clima podrían servir de base para estos estudios de caso, como los dos ejemplos siguientes. En 2021, unas graves inundaciones en Sudán del Sur afectaron a más de 800 000 personas en un país que ya sufría una grave hambruna por los efectos combinados de los conflictos recurrentes, la sequía y las inundaciones. En noviembre de 2020, las fuertes lluvias, los temporales y los desprendimientos de tierras provocados por los huracanes Eta e Iota tuvieron repercusiones colosales sobre la inseguridad alimentaria,

la salud pública, las infraestructuras públicas y los medios de vida de la población en varios países de Centroamérica que ya sufrían una importante violencia interna.

Conclusión

El desarrollo de indicadores de orden público y de estudios de caso promovería dos objetivos cruciales. El primero sería ofrecer una mayor claridad y certeza a los Estados, a los responsables de la toma de decisiones y a los profesionales del derecho acerca de cuándo una persona que se desplaza a través de las fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres será refugiada (y, por tanto, tendrá derecho a la protección de los refugiados) y cuándo no. El segundo objetivo es garantizar que el derecho de los refugiados, tanto en África como en América Latina, siga siendo pertinente para las causas actuales y emergentes de los desplazamientos y, por lo tanto, continúa siendo efectivo para cumplir con el propósito de los regímenes de protección de los refugiados en ambas regiones.

Cleo Hansen-Lohrey

cleo.hansenlohrey@utas.edu.au @cleohanlo

Doctoranda, Universidad de Tasmania

1. África www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2

Cartagena www.refworld.org/docid/3ae6b36c.html

Si bien la Declaración de Cartagena es un instrumento no vinculante, los siguientes países han incorporado directa o indirectamente el fundamento de orden público a su legislación nacional: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Belice y Perú han incorporado la redacción del fundamento de orden público a la definición ampliada de refugiado que se usa en África. Brasil no ha adoptado directamente en su legislación interna el fundamento de orden público recogido en Cartagena, pero sí la ha implementados a sus prácticas.

2. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres www.undrr.org/terminology/disaster

3. ACNUR (2020) *Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the Context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters* [2] www.refworld.org/docid/5f75f2734.html

4. Como se reconoce en el Research Agenda for Advancing Law and Policy Responses to Displacement and Migration in the Context of Disasters and Climate Change (Programa de investigación para promover respuestas jurídicas y políticas al desplazamiento y la migración en el contexto de los desastres y el cambio climático), documento final de una serie de talleres celebrados en 2021

<https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/research-agenda>

5. Este es el tema de la tesis doctoral de la autora. Véase también Wood T y Hansen-Lohrey C (2021), “Disasters, Climate Change and Public Order: A Principled Application of Regional Refugee Definitions”, Blog del RLI sobre derecho de los refugiados y migraciones forzadas (24 de mayo de 2021)

bit.ly/RLI-blog-disasters-public-order-2021-05-24