



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU - 144-2024

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“RECONOCIMIENTO DEL REFUGIO A CAUSA DE MIGRACIONES CLIMÁTICAS, ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO DEL ARTÍCULO 106 DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA”

EXPEDIENTE N° 22.833

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

18 ABRIL DE 2024



TABLA DE CONTENIDO

A.	RESUMEN DEL PROYECTO	3
B.	ANTECEDENTES	3
C.	VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	4
D.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO	5
E.	CONSIDERACIONES FINALES.....	9
F.	ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA.....	10
G.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	10
H.	FUENTES	11



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -144-2024

INFORME JURÍDICO

**“RECONOCIMIENTO DEL REFUGIO A CAUSA DE MIGRACIONES
CLIMÁTICAS, ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO DEL ARTÍCULO
106 DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA”**

EXPEDIENTE N° 22.833

A. RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de un artículo y una disposición transitoria, que pretenden adicionar un inciso nuevo al artículo 106 de la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764, que es donde se definen las causales del refugio, para que se adicione el caso: *“Debido a que por contexto de desastres y otros efectos directos del cambio climático haya tenido que abandonar el país donde tenía su residencia habitual y no pueda ni quiera regresar por los efectos climáticos provocados en la zona.”*

El transitorio indica que la ley deberá reglamentarse en el plazo de tres meses a partir de su publicación.

En criterio de las y los diputados proponentes, la propuesta legislativa debería proceder, dado que, como consecuencia del cambio climático, poblaciones y pueblos específicos han tenido que repensar su estancia en su lugar de origen y residencia y en ocasiones, abandonarlo de forma temporal o permanente, por no contar con condiciones aptas para el desarrollo de su vida y asegurar mínimos de supervivencia.

B. ANTECEDENTES

Si bien no se encontraron iniciativas iguales o similares en la corriente legislativa, se hace mención de que existen dos proyectos que abordan integralmente el tema del cambio climático, aunque no abarcan la variable migratoria y de refugio, que es el eje central del proyecto bajo análisis, a saber¹:

- Expediente 18.860. LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO.

¹ Información suministrada por el Lic. Tonatiuh Solano Herrera, asesor parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental

- Expediente 20.527. LEY DE INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE DEL CAMBIO CLIMÁTICO COMO EJE TRANSVERSAL OBLIGATORIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES.

C. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ²

El fenómeno de la migración engendra una serie de particularidades que hacen que esta actividad humana se desarrolle en la mayoría de las ocasiones en condiciones de precariedad, violencia, y vulnerabilidad. En este sentido valga resaltar que la iniciativa de ley bajo estudio vista desde la óptica de los compromisos asumidos por los Estados en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lograría incidir en al menos 4 aspectos que se mencionan a continuación.

El primero de ellos tiene que ver con el objetivo 1, “*Fin de la pobreza*”. Sobre este aspecto debe tenerse en consideración que una importante mayoría de las personas que migran, en el caso concreto para buscar protección internacional y el otorgamiento de un estatus de persona refugiada, son personas que deben salir de sus países después de sufrir situaciones degradantes asociadas en gran medida con la pobreza. En el contexto descrito el facilitamiento de las condiciones para obtener la condición de personas refugiadas conllevaría a obtener, no solo protección internacional, sino mejores condiciones de vida en el país de destino; debido a lo cual se vería reducida la pobreza que viven dichas personas.

Aunado a lo anterior, las personas refugiadas pueden aspirar a contar con los servicios sociales que ofrece el país de destino, con lo cual puede tener condiciones para mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

La observancia de las consideraciones anteriores podría conducir también al cumplimiento del objetivo N° 10 relacionado con la reducción de las desigualdades, ofreciéndole a las personas migrantes la oportunidad de que la migración se convierta en una opción ordenada, regular y responsable; lo cual redundará en un trato más igualitario y justo en el país de destino. Además, esto contribuiría al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes que aspiran a que se les otorgue un estatus de persona refugiada.

Finalmente es importante tener presente que, dada la naturaleza de la iniciativa que se quiere aprobar, la misma se enmarca en las acciones que contribuirían al cumplimiento del Objetivo N° 13, denominado “Acción por el clima”

Respecto de este Objetivo N° 13, según lo informa el Gobierno de la República de Costa Rica, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas³: “*El cambio climático*

² Sección elaborada por el Lic. Tonatiuh Solano Herrera, asesor parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental.

³ <http://ods.cr/objetivo/objetivo-13> Recuperado el 18 de julio de 2022.

afecta a todos los países en todos los continentes. Tiene un impacto negativo en la economía nacional y en la vida de las personas, de las comunidades y de los países. En un futuro las consecuencias serán todavía peores.

Las personas viven en su propia piel las consecuencias del cambio climático, que incluyen cambios en los patrones climáticos, el aumento del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos más extremos. Las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por las actividades humanas hacen que esta amenaza aumente. De hecho, las emisiones nunca habían sido tan altas. Si no actuamos, la temperatura media de la superficie del mundo podría aumentar unos 3 grados centígrados este siglo y en algunas zonas del planeta podría ser todavía peor. Las personas más pobres y vulnerables serán los más perjudicados.”

En virtud de las circunstancias expuestas por el Gobierno de la República, consideramos que el presente proyecto incidiría en la oportunidad de que las personas no permanezcan en lugares que podrían resultar peligrosos para su integridad y su vida.

D. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1 - Para que se adicione un inciso nuevo al artículo 106 de la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764 y sus reformas, para que se lea:

Para comprender en mejor dimensión la reforma se presenta un cuadro comparativo que evidencia los cambios propuestos.

Ley N° 8764	Proyecto de Ley N° 22.883
<p>ARTÍCULO 106.- El reconocimiento de la condición de refugiado estará sujeto a las normas estipuladas en los instrumentos internacionales aprobados, ratificados y vigentes por el Gobierno de Costa Rica sobre la materia. A efectos de la presente Ley, el término refugiado se aplicará a toda persona extranjera a quien la Dirección General le reconozca tal condición. Se entenderá como refugiado a la persona que:</p> <p>1) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y</p>	<p>Artículo 106 - (...)</p>

<p>no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.</p> <p>2) Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera regresar a él.</p> <p>Toda persona refugiada que se encuentre en el territorio nacional tiene la obligación de acatar las leyes y los reglamentos vigentes, así como las medidas que adopte el país para el mantenimiento del orden público; además de las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.</p> <p>La unidad familiar, elemento natural y fundamental de la sociedad, es un derecho esencial del refugiado. En consecuencia, la condición de refugiado le será reconocida al núcleo familiar primario y a otros familiares dependientes y parientes dentro del primer orden de consanguinidad o afinidad.</p>	<p>(Inciso Nuevo) Debido a que por contexto de desastres y otros efectos directos del cambio climático haya tenido que abandonar el país donde tenía su residencia habitual y no pueda ni quiera regresar por los efectos climáticos provocados en la zona.</p> <p>(...)</p>
---	---

Dada la naturaleza del artículo que se pretende modificar, conviene tener presente algunas consideraciones de carácter jurídico internacional relacionadas con la determinación de la condición de la persona refugiada. Al respecto, tenemos que según información emitida por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR⁴, la “*Determinación de la Condición de Refugiado*” es el procedimiento legal o administrativo mediante el cual los gobiernos o el ACNUR determinan si una persona que busca la protección internacional es considerada un refugiado bajo las normas internacionales, regionales o nacionales. El ACNUR también destaca que la Determinación de la Condición de Refugiado es un procedimiento fundamental para que las personas refugiadas puedan disfrutar de sus derechos, según lo prevé el derecho internacional. (el destacado no es del original).

Por otra parte, tenemos que la definición de persona “*refugiada*” se encuentra contenida en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, concepto que evoluciona en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 para darle un contenido más acorde con las nuevas condiciones de post-guerra. En este sentido, el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 señala que una persona refugiada es aquella 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*

⁴ <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html> recuperado el 4 de julio de 2022.

temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”

Por su parte, en Costa Rica la determinación de la persona refugiada se realiza tomando en consideración lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967; la Ley General de Migración y Extranjería No. N° 8764, y el Decreto Ejecutivo No. 36831-G, Reglamento de Personas Refugiadas. Al respecto se puede observar, una coincidencia entre la Ley N° 8764, y el Decreto Ejecutivo No. 36831-G, con lo que consigna la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Lo anterior se evidencia en el dictado del artículo 106 de la Ley N° 8764, que ahora el proyecto intenta reformar, y el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 36831-G, Reglamento de Personas Refugiadas, el indica respectivamente lo siguiente:

“Artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 36831-G, Reglamento de Personas Refugiadas “(...) REFUGIADO: Toda persona extranjera a quien la Comisión de Visa Restringidas y Refugio le reconoce tal condición, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas, que se encuentre fuera del país de su nacionalidad o de residencia y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o por causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”

El artículo 106 citado, encuentra relación con el artículo 1 del mismo cuerpo normativo que indica que:

“La presente Ley regula el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas extranjeras al territorio de la República, con fundamento en lo establecido en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, define los requisitos de egreso de las personas costarricenses.”

Nótese que ambos artículos hacen referencia a la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; como fundamento jurídico para la aplicación de las normas referentes a la regulación de la permanencia de personas extranjeras en el país, y en el caso del artículo 106, de manera concreta se refiere a quienes tengan mérito para acogerse a la condición de persona refugiada.

Concepto y características del cambio climático

El cambio climático conduce, inevitablemente, hacia un gran número de consecuencias; la mayoría de ellas constituyen graves amenazas para los seres humanos, la biodiversidad y el medio ambiente.

En ese contexto marcado por las consecuencias derivadas por el cambio climático en el mundo, emergen muchos de los movimientos migratorios de personas que abandonan sus países de origen en busca de que se le otorgue un estatus de refugiado.

Pese a que el tema del cambio climático y a las extremas consecuencias derivadas del mismo vienen discutiéndose a nivel global desde hace varias décadas, no es sino hasta el año 1992, que la comunidad internacional adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que marca el comienzo de un esfuerzo global para enfrentar el problema del cambio climático. En dicha Convención se describen las acciones que se requieren para estabilizar y reducir la cantidad de gases que atrapan el calor, conocidos como gases de efecto invernadero que se liberan a la atmósfera y hacen que el planeta se caliente.

Término refugiado climático

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR⁵, ante la pregunta de si “*Quienes se desplazan por el cambio climático son “refugiados climáticos”*”, ha expresado que los “*Refugiados climáticos*” es una expresión utilizada a menudo en los medios de comunicación para describir a las personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares debido a fenómenos relacionados con el clima, **pero no es un término reconocido oficialmente en el derecho internacional.** (el resaltado no es del original)

En el citado documento, el ACNUR también estableció que la mayoría de los desplazamientos relacionados con el clima se producen dentro de los países, mientras que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ofrece protección solo a quienes huyen de la guerra, la violencia, el conflicto o la persecución, y han cruzado una frontera internacional en busca de protección.

El término “*refugiado climático*” ha sido efectivamente recalcado por el ACNUR, pero para denominar a aquellas personas, que cumpliendo con las condiciones y requisitos que señala la Convención de 1951 y el Estatuto de 1967 para ser refugiadas, deben además enfrentarse a circunstancias derivadas del cambio climático en el desplazamiento, tanto a lo interno de los países, como en el tránsito para cruzar las fronteras.

⁵ <https://www.acnur.org/noticias/historias/cambio-climatico-y-desplazamiento-mitos-y-realidades>

En tal sentido el ACNUR⁶, después de manifestar que *el término ‘refugiado’ hace referencia a las personas que han cruzado fronteras internacionales “debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951)*; expresó que:

*“ En algunos contextos, la definición abarca también a personas que huyen de “eventos que alteran gravemente el orden público” (Convención de la OUA de 1969; Declaración de Cartagena de 1984). **El cambio climático afecta a las personas dentro de sus propios países y, por lo regular, genera desplazamiento interno antes de alcanzar niveles que obligan a las personas a cruzar fronteras.** Sin embargo, puede haber situaciones en las que se apliquen los criterios que versan en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, o bien, criterios más amplios en términos de la legislación regional en la materia. Por ejemplo, en contextos donde los efectos adversos del cambio climático se combinan con la violencia y el conflicto armado, serán válidas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.”*

Por otra parte, debe reconocerse el papel del ACNUR⁷ en aquellos casos en los cuales se trate de atención de personas refugiadas, que además de cumplir con los criterios jurídicos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el cual consiste en fortalecer el marco normativo, proporcionando asesoría, orientación y apoyo jurídico a la comunidad internacional para mejorar la protección que reciben las personas refugiadas y desplazadas en contextos de cambio climático y desastres, así como fomentar discusiones internacionales en torno a los derechos de estas personas.

E. CONSIDERACIONES FINALES

Esta asesoría considera importante destacar que la definición legal de persona refugiada en Costa Rica, o en cualquier otro Estado, debe encontrarse acorde con lo que consigna en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Lo anterior demuestra que estamos en presencia de una norma jurídica internacional de derecho humanos (el reconocimiento de la persona refugiada), y consecuentemente al país le corresponde, al momento de la creación, modificación o derogatoria de una norma que tenga que ver con la determinación de la persona refugiada, invocar la aplicación del principio del *“control de convencionalidad”*,

⁶ <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html> Recuperado el 6 de julio de 2022.

⁷ <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html> Recuperado el 6 de julio de 2022



según el cual los agentes del Estado, y en el caso concreto, las y los legisladores, deben analizar, previamente que la normativa interna que se pretende crear o modificar se encuentre acorde y sea compatible con lo que dictan los Tratados y Convenios Internacionales.

Nótese, además, que la normativa costarricense representada en este contexto por la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764 y sus reformas, es clara en señalar que el reconocimiento de la condición de refugiado estará sujeto a las normas estipuladas en los instrumentos internacionales aprobados, ratificados y vigentes por el Gobierno de Costa Rica sobre la materia.

A través del presente estudio se ha determinado que ni el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ni ninguna otra norma de carácter internacional permite la aplicación del estatus de persona refugiada, a quien *“(...) debido a que por contexto de desastres y otros efectos directos del cambio climático haya tenido que abandonar el país donde tenía su residencia habitual y no pueda ni quiera regresar por los efectos climáticos provocados en la zona (...)”*.

En virtud de las consideraciones anteriores, esta asesoría considera que la norma es improcedente por no apegarse a la normativa internacional contenida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y la legalidad costarricense que directamente remite a ella.

F. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

No hay observaciones en este apartado.

G. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

a- Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una votación de la mayoría absoluta de las diputaciones presentes, de acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política.

b- Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional.

c- Consultas Obligatorias

- No hay

H. FUENTES

- Constitución Política de Costa Rica.
- Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764 y sus reformas.
- Decreto Ejecutivo No. 36831-G, Reglamento de Personas Refugiadas
- SECCIÓN SEXTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, del Segundo Circuito Judicial de San José. Sentencia oral No. 1354-2009 de las 13.30 horas del 8 de julio de 2009.

Tratados y Convenios Internacionales

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- Declaración de Cartagena de Indias sobre Refugiados
- Asamblea General de las Naciones Unidas

Otra bibliografía

- MARIÑO MENENDEZ, Fernando. «El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General», en: Revista Española de Derecho Internacional. Madrid: Vol. XXXV, N° 2, 1983, p.339
- Rubio, Patricio. EL CONCEPTO DE REFUGIADO EN LA COVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951: TRATAMIENTO NORMATIVO Y REALIDAD
- Bustillo Marín, R. (2011). El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral.

Páginas de internet

- <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html> recuperado el 4 de julio de 2022.
- <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-marco-legal-institucional-migratorio-costarica.pdf> Recuperado al 18 de abril de 2022.
- <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf> Recuperado el 5 de julio de 2022.



- <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html> Recuperado el 6 de julio de 2022.

Elaborado por: AZO

/*LSCH//18-4-2024

c. arch//22833 IJU