

Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres¹

Introducción

1. El cambio climático y los desastres están afectando a las vidas de millones de personas en todo el planeta y fuerzan a muchas personas a abandonar sus hogares², en algunos casos cruzando fronteras internacionales. Sus efectos adversos a menudo ponen de manifiesto la capacidad limitada de una comunidad afectada para adaptarse, lo cual refleja sus vulnerabilidades preexistentes. Estos efectos pueden aparecer de golpe o de manera gradual a lo largo del tiempo, provocando pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales.

2. El derecho reconoce cada vez más la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, como es el caso de la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso *Teitiota*³. Los efectos adversos del cambio climático y los desastres tienen consecuencias diversas para los Estados y las sociedades, así como para el bienestar y el disfrute de los derechos de las personas, tal y como se reconoce en sentencias y resoluciones de distintas jurisdicciones⁴. Entre estas consecuencias se pueden incluir una creciente

¹ ACNUR emite las presentes consideraciones jurídicas de conformidad con su mandato incluido en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (párrafo 8(a)), en relación con el artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el artículo II de su Protocolo de 1967, el artículo VIII de la Convención de la Organización de la Unidad Africana que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 y el compromiso II(e) de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

² En la región de África, la Convención de Kampala aporta protección legal a personas desplazadas internas como consecuencia de los efectos de los desastres y el cambio climático. Véanse: Artículos 1, 4, 5, 11 y 12 de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos, 22 de octubre de 2009, <https://www.refworld.org/es/docid/4bc2d8112.html>.

³ *Teitiota c. Nueva Zelanda* (versión anticipada sin editar), CCPR/C/127/D/2728/2016, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), 7 de enero de 2020, <https://www.refworld.org/es/docid/5fc9b134.html>. Véase también artículo 5, Comisión de Derecho Internacional, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre)*, 2016, www.refworld.org/docid/5f64dbd54.html (disponible en inglés).

⁴ AC (*Tuvalu*), [2014] NZIPT 800517-520, Nueva Zelanda: Tribunal de Inmigración y Protección, 4 de junio de 2014, www.refworld.org/cases,NZ_IPT,585151694.html, párrafo 59 (disponible en inglés). *Opinión Consultiva OC-23/17 solicitada por la República de Colombia: Medio ambiente y derechos humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 15 de noviembre de 2017, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf, párrafo 47. *Kawas Fernández vs. Honduras* (3 de abril de 2009) Corte Interamericana de Derechos Humanos, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf, párrafo 148. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 36, Artículo 6: Derecho a la vida*, 3 de septiembre de 2019, <https://www.refworld.org/es/docid/5e61813b4.html>, párrafo 62. *Teitiota c. Nueva Zelanda*, nota 3 supra, párrafos 9.4 a 9.14. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *General Comment No. 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Right To Life (Article 4) (Observación General núm. 3 sobre la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: El derecho a la vida (artículo 4))* (noviembre de 2015), www.refworld.org/docid/5e67c9cb4.html, párrafo 3 (disponible en inglés). *Cordella and Others v. Italy (Cordella y Otros c. Italia)* (24 de enero de 2019), Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demandas núms. 54414/13 y 54264/15, www.refworld.org/cases,ECHR,5e67caf54.html, párrafo 157 (disponible en inglés). *Özel and Others v. Turkey (Özel y Otros c. Turquía)* (17 de noviembre de 2015), Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demandas núms. 14350/05 y 15245/05, www.refworld.org/cases,ECHR,5e67cb9f4.html, párrafo 171 (disponible en inglés). Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: El cambio climático y la pobreza*, A/HRC/41/39, 17 de julio de 2019, <https://www.undocs.org/es/A/HRC/41/39>. Consejo de Europa: Asamblea Parlamentaria, *A Legal Status for "Climate Refugees" (El estatuto jurídico de los "refugiados climáticos")*, Resolución 2307 (2019), 3 de octubre de 2019, www.refworld.org/docid/5da07db64.html (disponible en inglés). Véase también por ej. Sanjula Weerasinghe, *Expuestos al daño: Protección internacional en el contexto de las dinámicas de nexos entre conflicto o violencia y el desastre o cambio climático*, ACNUR 2018, <https://www.refworld.org/es/docid/5c4987794.html>, que incluye debates sobre Somalia y Haití. IDMC, *Informe mundial sobre desplazamiento interno*, 2019, <https://www.internal->

prevalencia, distribución y gravedad de enfermedades nuevas y reemergentes⁵; la inseguridad alimentaria y la hambruna; la escasez cada vez mayor de tierras cultivables y agua potable; la exposición a la explotación y trata de personas; así como pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, entre ellas la pérdida de ingresos, hogares, medios de vida e incluso vidas⁶. A menudo los efectos adversos del cambio climático y los desastres se ven agravados por otros factores como una gobernanza deficiente, perturbaciones del orden público, escasez de recursos naturales, ecosistemas frágiles, cambios demográficos, desigualdad socioeconómica, xenofobia y tensiones políticas y religiosas, que en ocasiones se traducen en estallidos de violencia. Como consecuencia de estos impactos negativos del cambio climático y los desastres, combinados con vulnerabilidades sociales, las personas pueden verse obligadas a abandonar sus países en busca de protección internacional.

3. El presente documento establece las consideraciones jurídicas relativas a la aplicación del derecho internacional y regional de los refugiados, y el derecho de los derechos humanos en el caso de los desplazamientos transfronterizos acaecidos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres⁷. A tal fin, este documento tiene en cuenta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁸ y su Protocolo de 1967⁹ (en su conjunto la Convención de 1951), así como los criterios regionales para el reconocimiento de la condición de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 (en adelante, la Convención de la OUA de 1969)¹⁰ y la Conclusión III(3) de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984¹¹. También se hace referencia a

displacement.org/global-report/grid2019/spanish.html (GRID 2019), y en concreto los debates sobre Afganistán, Somalia y Nigeria; y Overseas Development Institute (ODI), *When Disasters and Conflict Collide: Facts and Figures (Cuando los desastres chocan con el conflicto: Hechos y cifras)*, 2016, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10537.pdf (disponible en inglés), que incluye datos estadísticos sobre poblaciones afectadas y muertes relacionadas con desastres en Estados frágiles afectados por el conflicto o la violencia.

⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático*, CEDAW/C/GC/37, 13 de marzo de 2018, <https://www.undocs.org/es/CEDAW/C/GC/37>.

⁶ Por ejemplo, se puede decir que las condiciones en Somalia en 2011 presentaban estas dinámicas, si bien en un contexto en el que los efectos del cambio climático interactuaban con el conflicto y la violencia en Somalia, véase: *Expuestos al daño*, nota 4 supra, sección 3.1.1. Véase también *Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (2019), nota 4 supra. *Teitiota c. Nueva Zelanda*, nota 3 supra.

⁷ Los desastres no son “naturales”, sino el resultado de combinar la exposición a un peligro natural con la capacidad de adaptación de una comunidad afectada basada en sus vulnerabilidades preexistentes. Un desastre es una “disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes resultados: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales”. Véase: UNDRR, *glosario en línea*, www.undrr.org/terminology/disaster (terminología de UNDRR) (disponible en inglés). Los desastres pueden estar relacionados con peligros naturales repentinos o de evolución lenta, entre otros los relacionados con los impactos del cambio climático. Véase: ACNUR, *Conceptos clave sobre el desplazamiento por cambio climático y desastres*, <https://www.refworld.org/es/docid/59f751964.html>.

⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951), Serie Tratados de Naciones Unidas, Vol. 189, p. 137, <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>.

⁹ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (31 de enero de 1967), Serie Tratados de Naciones Unidas, Vol. 606, p. 267, <https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.html>.

¹⁰ Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (10 de septiembre de 1969), Serie de Tratados de las Naciones Unidas 1001, 45, <https://www.refworld.org/es/docid/50ac934b2.html>.

¹¹ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 22 de noviembre de 1984, <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>. El párrafo 32 del preámbulo de la Declaración de Brasil de 2014 (*Declaración y Plan de Acción de Brasil*, 3 de diciembre de 2014, <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fceb5.html>), reconoce los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar. Véase también, D J Cantor, *Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y*

la aplicación de formas complementarias de protección de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y mecanismos de estancia o protección temporal. Este documento no aborda las cuestiones de cesación o exclusión de la condición de refugiado: estas se explican en otras guías pertinentes de ACNUR¹².

4. Si bien este documento aborda la aplicación del régimen de protección internacional en el contexto del desplazamiento transfronterizo motivado por el cambio climático y los desastres, no toda la población desplazada en dicho contexto será reconocida como refugiada. Estas consideraciones jurídicas pretenden orientar a gobiernos, profesionales del derecho, personas encargadas de la toma de decisiones administrativas y judiciales, y personal de ACNUR para aplicar las disposiciones del derecho internacional de los refugiados y el derecho de los derechos humanos ante las solicitudes de protección internacional presentadas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres. Estas consideraciones jurídicas son pertinentes tanto para un enfoque individual como grupal a la determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés).

5. La evaluación de solicitudes de protección internacional presentadas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres no debería centrarse en sentido estricto en el desastre o suceso de cambio climático entendido única o principalmente como peligro natural. Un enfoque tan estricto no reconocería las dimensiones sociales y políticas de los efectos del cambio climático o los impactos de los desastres o su interacción con otros factores determinantes del desplazamiento. En un sentido más amplio, el cambio climático y los desastres pueden tener importantes efectos adversos en las estructuras del Estado y la sociedad, así como en el bienestar individual y el disfrute de los derechos humanos¹³. En caso de adoptarse un punto de vista estricto sobre los efectos del cambio climático y los desastres, existe el riesgo de que las personas encargadas de la toma de decisiones puedan decidir que el derecho de los refugiados no resulte de aplicación y denieguen el acceso a la determinación de la condición de refugiado (RSD)¹⁴. Los desafíos a la hora de evaluar las solicitudes de protección internacional en este contexto derivan de una comprensión limitada de los efectos del cambio climático y los desastres y de las complejidades de la aplicación de las definiciones de refugiado, ya se trate del Artículo 1A(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de los criterios regionales de la condición de refugiado establecidos en el Artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 y la Conclusión III(3) de la Declaración de Cartagena de 1984.

desastres: América Latina y el Caribe. Estudio preparado para el ACNUR y la PDD a petición de los gobiernos que participan en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 (julio de 2018) <https://www.refworld.org/es/docid/5d4c961e4.html>.

¹² ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados*, abril de 2019, HCR/1P/4/SPA/REV. 4, <https://www.refworld.org/es/docid/5d9e13214.html>.

¹³ La relevancia del derecho internacional de los refugiados como consecuencia de los vínculos entre desastres y el respeto y la protección de los derechos humanos está reconocida por la Comisión de Derecho Internacional: Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, con comentarios*, 2016, Comentario de la CDI al artículo 5, párrafo 8, www.refworld.org/docid/5f64dc3c4.html (disponible en inglés).

¹⁴ *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413, Nueva Zelanda: Tribunal de Inmigración y Protección, 25 de junio de 2013, www.refworld.org/cases/NZ_IPT_5dad6b754.html (disponible en inglés). *Teitiota c. Nueva Zelanda*, nota 3 supra. Iniciativa Nansen, *Protection Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change (Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático)*, 2015, https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2017/08/16062016_ES_Protection_Agenda_V1.pdf, párrafos 55 y 56, respaldada por 109 estados (disponible en inglés).

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

6. Las solicitudes presentadas por las personas que huyen en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres podrían calificar para el reconocimiento de la condición de refugiado en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹⁵. No existen normas especiales para determinar las solicitudes de la condición de refugiado en este contexto. Al igual que cualquier otra solicitud, las formuladas en un contexto de cambio climático o desastre deben mostrar que la persona solicitante reúne todos los criterios establecidos en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951¹⁶. De acuerdo con el significado ordinario que se asigna a los términos del artículo 1A(2) en su contexto, así como con el objeto y propósito de la Convención de 1951¹⁷, la definición de refugiado exige la concurrencia de temores fundados de persecución por uno o varios motivos ante los cuales las autoridades del país de origen no tienen capacidad o voluntad de brindar protección. En los siguientes párrafos 7 al 12, se abordan individualmente los elementos constitutivos de la definición de refugiado en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres. No obstante, su aplicación se debe hacer en su conjunto, ya que la definición de refugiado constituye un único examen global¹⁸.

Temores fundados de persecución

7. El cambio climático y los desastres pueden afectar al disfrute de los derechos humanos como consecuencia de la exposición humana y la vulnerabilidad a sus impactos, unidas a la capacidad, la posibilidad y la voluntad de los Estados de brindar protección¹⁹. El cambio climático y los desastres pueden limitar el acceso a la tierra, recursos naturales, medios de vida, derechos individuales, libertades y vidas, así como el control sobre los mismos. Esto podría amenazar entre otros el disfrute del derecho a la vida; la integridad física; un nivel de vida adecuado; salud, agua y saneamiento; la autodeterminación y el desarrollo²⁰. Es posible que las poblaciones se vean afectadas de manera gradual o inmediata, o sufran disminuciones a largo plazo en el disfrute de sus derechos humanos. Tanto a corto como a largo plazo, las poblaciones afectadas pueden verse expuestas a un riesgo de violaciones de

¹⁵ *Teitiota c. el Jefe Ejecutivo del Ministerio de Comercio, Innovación y Empleo*, [2015] NZSC 107, Nueva Zelanda: Tribunal Supremo, 20 de julio de 2015, www.refworld.org/cases/NZL_SC.55c8675d4.html (disponible en inglés), véanse los *obiter dicta* en el párrafo 13, con referencias a decisiones previas, subrayando la posibilidad de establecer una solicitud de protección internacional derivada de la definición de la Convención de 1951 en el contexto de cambio climático que se traduce en degradación ambiental y desastres.

¹⁶ *AF (Kiribati)*, nota 14 supra, párrafo 65.

¹⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (23 de mayo de 1969) Serie de Tratados de las Naciones Unidas 1155, 331, https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf, artículo 31(1).

¹⁸ ACNUR, *Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, abril de 2001, <https://www.refworld.org/es/docid/50a629dc2.html>, párrafo 7.

¹⁹ Walter Kälin y Nina Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches (Proteger a las personas que atraviesan fronteras en el contexto del cambio climático. Lagunas normativas y posibles enfoques)* (febrero de 2012), PPLA/2012/01, www.refworld.org/docid/4f38a9422.html, p. 64 (disponible en inglés). *AC (Tuvalu)*, nota 4 supra, párrafo 59. *Opinión Consultiva OC-23/17*, nota 4 supra, párrafo 47. *Kawas-Fernández vs. Honduras*, nota 4 supra, párrafo 148.

²⁰ *Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, nota 4 supra. *CDH Observación general núm. 36*, nota 4 supra, párrafo 62. *Teitiota c. Nueva Zelanda*, nota 3 supra, párrafos 9.4 a 9.14. *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, nota 4 supra, párrafo 3. *Cordella y Otros c. Italia*, nota 4 supra, párrafo 157. *Özel y Otros c. Turquía*, nota 4 supra, párrafo 171. Véase también M. Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights (Derecho internacional de los refugiados y derechos socioeconómicos)*, CUP 2007, en el que se explica que el término “persecución” en el sentido del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 incluye una amplia variedad de solicitudes relacionadas con derechos económicos y sociales.

derechos humanos que coincidan con la definición de persecución establecida en la Convención de 1951²¹.

8. Los impactos del cambio climático y los desastres a menudo perjudican a comunidades enteras. El hecho de que una comunidad sufra afectaciones total o parcialmente no desvirtúa la validez de ninguna solicitud individual. Una persona que solicite la condición de refugiado no tiene que establecer un riesgo de persecución más allá del de otras personas en una situación similar²². Lo que se trata de examinar es si el temor de persecución de una persona está fundado²³. En algunos casos, es posible que los efectos adversos del cambio climático y los desastres sobre una comunidad entera sustenten, y no refuten, las pruebas que justifican el temor de una persona a sufrir persecución²⁴.

9. La decisión que determina si una persona tiene temores fundados de persecución exige una evaluación con visión de futuro de todos los hechos y circunstancias relevantes de cada caso. Al valorar el riesgo de persecución en un contexto de cambio climático o desastres, es importante comprender que los efectos pueden aparecer de manera repentina o gradual; traslaparse en el espacio o en el tiempo; variar en intensidad, magnitud y frecuencia; y persistir en el tiempo²⁵. Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta los impactos positivos de la reducción del riesgo de desastres, así como los esfuerzos nacionales e internacionales para mitigar los efectos adversos del cambio climático y los desastres, y las respuestas operativas en el país de origen, o las mejoras o innovaciones en la capacidad de adaptación del país y de sus comunidades²⁶. Todas estas circunstancias en su conjunto determinarán el modo en que el disfrute de los derechos humanos se ve afectado y si existe una posibilidad razonable de sufrir persecución en el país de origen²⁷.

“Por motivos de” (nexo causal)

10. En el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres, pueden presentarse temores fundados de persecución especialmente en el caso de poblaciones marginadas o vulnerables²⁸. En función de las circunstancias políticas, religiosas y

²¹ Manual del ACNUR, nota 12 supra, párrafos 51-55.

²² ACNUR, *Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951*, nota 18 supra, párrafo 21. Véase también ACNUR, *Directrices de Protección Internacional N.º 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado*, 2 de diciembre de 2016, HCR/GIP/16/12, párrafo 17, <https://www.refworld.org/es/docid/58c654244.html>.

²³ *AF (Kiribati)*, nota 14 supra, párrafo 65.

²⁴ ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional N.º 12*, nota 22 supra, párrafo 17.

²⁵ Sobre este aspecto, resulta ilustrativo considerar las evaluaciones llevadas a cabo por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) acerca de la probabilidad de riesgos futuros de cambio climático que pudieran afectar al desplazamiento; véase: Adrienne Anderson, Michelle Foster, Hélène Lambert y Jane McAdam, *Imminence in refugee and human rights law: a misplaced notion for international protection (La inminencia en el derecho de los refugiados y de los derechos humanos: una noción equivocada para la protección internacional)* ICLQ (2019), pp. 133-135. Los informes de evaluación del IPCC están disponibles en: <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>.

²⁶ *AC (Tuvalu)*, nota 4 supra, párrafo 69. *AF (Kiribati)*, nota 14 supra, párrafo 88. *Teitiota c. Nueva Zelanda*, nota 3 supra, párrafo 9.11, en relación con la necesidad de adoptar “firmes esfuerzos nacionales e internacionales”.

²⁷ *AC (Tuvalu)*, nota 4 supra, párrafo 58. ACNUR, *Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951*, nota 18 supra, párrafo 10(2), en el que se menciona que “está generalmente aceptado que se debe probar que la persecución es “razonablemente posible” para que el temor sea fundado”.

²⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, Comité de los Derechos del Niño, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Joint Statement on “Human Rights and Climate Change” (Declaración conjunta sobre “Derechos humanos y cambio climático”)*, 16

socioeconómicas locales, mujeres²⁹, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad, que presentan vulnerabilidades intrínsecas, grupos minoritarios, poblaciones indígenas y personas que viven en zonas rurales cuyos medios de vida dependen de los recursos naturales, se encontrarán en situación de riesgo especialmente elevado³⁰. Las personas defensoras del ambiente, activistas o periodistas también pueden tener temores fundados de persecución cuando se encuentran en el punto de mira por su labor de defensa, conservación y denuncia de ecosistemas y recursos³¹. Los efectos adversos del cambio climático, como por ejemplo la degradación ambiental, pueden provocar presiones sociales, económicas o políticas. Además, en la fase de reducción del riesgo o preparación, antes o después de que se produzca un desastre, determinadas poblaciones pueden quedar excluidas dando lugar a que algunas se vean afectadas de manera desproporcionada, o incluso perseguidas. Como consecuencia, los miembros de dichas poblaciones pueden tener temores fundados de persecución, por ejemplo a medida que los recursos disminuyan y se deniegue el acceso de manera discriminatoria, lo cual se interpretaría como persecución de acuerdo con uno o varios de los motivos de la Convención³². La voluntad o la capacidad de un Estado para prevenir los efectos adversos del cambio climático y los desastres, así como para dar una respuesta adecuada en caso de que se produzcan, puede variar para determinados grupos, poniendo de manifiesto diferencias en función de raza, etnia, religión, opinión política, género o grupos sociales. Esto puede incluir situaciones en las que las presiones sociales se traduzcan en violencia o trata de personas con necesidades específicas o en situaciones de vulnerabilidades preexistentes, especialmente en el caso de mujeres³³. También podría incluir situaciones en las que un gobierno retenga la protección o le reste prioridad mediante la denegación de ayuda a poblaciones específicas³⁴; en las que el socorro posterior al desastre esté politizado³⁵; o en las que se destruya deliberadamente el ambiente, sus recursos naturales o tierras ancestrales a fin de perseguir a determinadas poblaciones,

de septiembre de 2019, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998> (disponible en inglés).

²⁹ UICN, *Vínculos entre la violencia de género y el medio ambiente: la violencia de la desigualdad* (2020), <https://portals.iucn.org/library/node/49098>.

³⁰ CEDAW Recomendación general núm. 37, nota 5 supra.

³¹ UICN, *Vínculos entre la violencia de género y el medio ambiente*, nota 29 supra, capítulo 5.

³² *AF (Kiribati)*, nota 14 supra, párrafo 58, en relación con los estudios llevados a cabo después de una hambruna y de otros desastres, que aportan pruebas de una ponderación política de la respuesta estatal en la que no siempre se cubren las necesidades de recuperación de los grupos marginados; y párrafo 65, en relación con la necesidad de que la persona solicitante reúna todos los criterios establecidos en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951, entre otros que la difícil situación de la persona solicitante debe implicar una verdadera posibilidad de violación constante o sistemática de un derecho humano básico, lo cual demostraría un fallo en la protección estatal que implicaría una vinculación suficiente con un motivo de la Convención. Véase también, M. Scott, "Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change" (*Encontrar voluntad en la adversidad: Aplicación de la Convención sobre los refugiados en el contexto de desastres y cambio climático*) (2016) 35, *Refugee Survey Quarterly*, pp. 26-57 (Scott RSQ, Finding Agency in Adversity), donde se presenta el argumento de que la percepción de que los desastres son sinónimo de los peligros naturales que a menudo los provocan debe ser reemplazada por la conciencia de la naturaleza profundamente social del desastre, dentro de la cual se agravan los modelos existentes de discriminación y marginación.

³³ UICN, *Vínculos entre la violencia de género y el medio ambiente*, nota 29 supra, capítulo 5. Nellemann, C., Verma, R., y Hislop, L. (eds), *Women at the frontline of climate change: Gender risks and hopes. A Rapid Response Assessment (Las mujeres en primera línea del cambio climático: riesgos y esperanzas de género. Una evaluación de respuesta rápida)* (2011) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

³⁴ ACNUR, *Resumen de las deliberaciones sobre cambio climático y desplazamiento*, abril de 2011, párrafo 8, <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fcaafa.html> J. C. Hathaway y M. Foster, *The Law of Refugee Status (El derecho de la condición de refugiado)*, CUP 2014, p. 176.

³⁵ *Refugee Appeal No. 76374 (Apelación sobre asilo núm. 76374)*[2009], Autoridad de apelaciones sobre asilo de Nueva Zelanda, 28 de octubre de 2009, www.refworld.org/cases/NZL_RSAA.4afc31da2.html (disponible en inglés), que asigna la condición de persona refugiada a alguien que ayudó en las tareas de socorro tras el paso del ciclón Nargis por Myanmar en mayo de 2008 sobre el fundamento de que este trabajo sería percibido como la expresión de una opinión política contraria al régimen. Véase también: *AF (Kiribati)*, nota 14 supra, párrafo 69.

por ej. promoviendo o dejando deliberadamente de prevenir la degradación ambiental como arma de opresión³⁶. También son relevantes las situaciones en las que un gobierno no adopta las medidas adecuadas para prevenir desastres de tal modo que una población determinada se vea afectada de manera desproporcionada³⁷.

Interacción con el conflicto o con la violencia

11. También es posible establecer una solicitud válida de la condición de refugiado cuando los efectos adversos del cambio climático o los desastres interactúan con situaciones de conflicto y violencia³⁸. Estos efectos adversos pueden agravar los casos de violencia –o viceversa– e incapacitar al Estado para proteger a las víctimas de tal violencia, lo cual se traduce en temores fundados de persecución con base en uno o más de los motivos de la Convención³⁹. Además, cuando las estructuras e instituciones gubernamentales son débiles, la interacción de situaciones de sequía o de otros efectos adversos del cambio climático con una situación de conflicto pueden desembocar en una hambruna. Cuando el Estado no tenga voluntad de garantizar el acceso no discriminatorio a la alimentación asequible, puede presentarse un temor fundado de persecución para poblaciones concretas en el marco de la Convención de 1951⁴⁰. Dichas situaciones también pueden impedir el acceso físico y económico a alimentos y, en sentido más amplio, a medios de vida para poblaciones que dependen de recursos naturales para sus medios de vida y su supervivencia. El riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos equivalentes a una situación de persecución es muy real en casos de inseguridad alimentaria. Las ideologías políticas o religiosas y las diferencias sociales y étnicas también pueden crear o agravar temores fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política⁴¹.

Alternativa de huida interna

12. La importancia de una alternativa de huida interna en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres necesita valorarse con atención en línea con

³⁶ J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law (Cambio climático, migración forzada y derecho internacional)*, OUP 2012, p. 48. Véase también, *AF (Kiribati)*, nota 14 supra, párrafo 59, relativo a la situación de los árabes de las marismas iraquíes tras la primera Guerra del Golfo; fuente: Human Rights Watch, *The Iraqi Government Assault on the Marsh Arabs (Asalto del Gobierno Iraquí a los árabes de las marismas)*, Enero de 2003, p. 4, www.hrw.org/legacy/background/mena/marsharabs1.htm (disponible en inglés).

³⁷ McAdam, nota 36 supra, p. 48.

³⁸ Para orientación general sobre solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de violencia y conflicto armado, véase: ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional N.º 12*, nota 22 supra. Para orientación general sobre solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con violencia infringida por pandillas organizadas, véase: ACNUR, *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*, 31 de marzo de 2010, <https://www.refworld.org/es/docid/4bf4e1522.html>.

³⁹ *Expuestos al daño*, nota 4 supra, p. 90, donde se pone de relieve el reconocimiento por parte del Perú de las solicitudes en el marco de la definición que da la Convención de 1951 tras el terremoto de Haití de 2010 con base en temores fundados de persecución por razones de “opinión política” o “pertenencia a un grupo social determinado” derivadas de la falta de orden público y de capacidad institucional que permitiera al Estado proteger a las víctimas de pandillas.

⁴⁰ Scott, nota 32 supra, pp. 48-50, en referencia a la marginación de determinados grupos étnicos en Somalia afectados por la sequía y la violencia.

⁴¹ ACNUR, *Consideraciones jurídicas sobre la protección de los refugiados para las personas que huyen de los países afectados por el conflicto y la hambruna*, 2017, <https://www.refworld.org/es/docid/5e5ee59a4.html>; ACNUR *Directrices sobre protección internacional* Núm. 12, nota 22 supra.

las orientaciones generales sobre su aplicación⁴². Si bien los efectos adversos de del cambio climático y los desastres pueden sentirse solo en una parte del país, es posible que las personas afectadas no puedan reubicarse en otras zonas del país. Esto sucede en concreto cuando el Estado no quiere proporcionar protección adecuada a las poblaciones⁴³. Además, los efectos de evolución lenta del cambio climático, por ejemplo la degradación ambiental, la desertificación o la subida del nivel del mar, que inicialmente afectan solo a determinadas partes de un país, pueden afectar paulatinamente a otras zonas, haciendo que la reubicación no sea relevante ni razonable.

Crterios regionales de la definición de refugiado en la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984

13. El Artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 otorga protección como refugiada, entre otras, a “toda persona que, a causa de [...] acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”. Aunque no es un tratado, la Declaración de Cartagena de 1984 se manifiesta en la misma línea cuando en la Conclusión III(3) recomienda que se incluya como refugiados a aquellas “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por [...] otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”⁴⁴.

14. La orientación incluida en esta sección se dirige a la interpretación y aplicación de la Convención de la OUA de 1969, pero también se aplica a la Declaración de Cartagena de 1984⁴⁵. La Convención de la OUA de 1969 no define ni limita el concepto de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. La eficacia continua de los criterios regionales de determinación de la condición de refugiado exige la adopción de un enfoque evolutivo a la interpretación de estos criterios basados en tratados, de modo que se refleje de manera más amplia la evolución del derecho internacional⁴⁶. Esto es especialmente importante para la

⁴² Para orientaciones generales sobre la aplicación de una alternativa interna de huida o reubicación, véase ACNUR, *Directrices sobre protección internacional Núm. 4: “La Alternativa de Huida Interna o Reubicación” en el Contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/GIP/03/04, 23 de julio de 2003, <https://www.refworld.org/es/docid/487e10c52.html>.

⁴³ *Ibid.*, párrafo 31, relativo a que el hecho de que las personas puedan haberse visto desplazadas internamente no constituye en sí una prueba contundente de que la huida interna sea razonable.

⁴⁴ La Declaración de Cartagena de 1984 no es un tratado en el sentido del artículo 1(a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (nota 15 supra). La autoridad legal de la definición regional de refugiado ha sido reconocida por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y ha sido afirmada ampliamente por los países de la región de las Américas entre otros mediante la incorporación en marcos legales nacionales y la aplicación en la práctica; véase: ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional N.º 12*, nota 22 supra, párrafo 63. *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*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de agosto de 2014, <https://www.refworld.org/es/docid/54129da94.html>, párrafo 79. *Opinión Consultiva OC-25/18: La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 30 de mayo de 2018, <https://www.refworld.org/es/docid/5b48db9a4.html>, párrafo 123.

⁴⁵ Partiendo de la base de que la Declaración de Cartagena de 1984 no es un tratado, una interpretación de la definición regional de refugiado que se incluye en la Declaración de Cartagena de 1984 resulta similar a la de la Convención de la OUA de 1969 por la formulación similar y porque la Declaración de Cartagena se inspiró en la Convención de la OUA de 1969.

⁴⁶ Para una breve descripción de las bases legales del enfoque evolutivo a la interpretación de los tratados y a su aplicación a la Convención de la OUA de 1969, véase T. Wood, “*Who is a Refugee in Africa? A Principled Framework for Interpreting and Applying Africa’s Expanded Refugee Definition (¿Quién es refugiado en África? Marco de principios para la interpretación y aplicación de la definición ampliada de refugiado en África)*”, (2019)

interpretación del concepto de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público” si se debe dar respuesta a las realidades cambiantes de las personas necesitadas de protección internacional cuando se ven afectadas por los efectos adversos de los desastres y el cambio climático⁴⁷. En línea con este enfoque, las personas desplazadas por los efectos adversos de los desastres y el cambio climático pueden considerarse refugiadas según los criterios regionales para la determinación de la condición de refugiado⁴⁸.

Acontecimientos que perturban gravemente el orden público

15. El concepto legal de “acontecimientos [circunstancias] que perturban gravemente el orden público” es especialmente relevante para las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con los efectos adversos del cambio climático y los desastres. La Organización de las Naciones Unidas define un desastre como una “disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales”⁴⁹. Además, los “efectos del desastre pueden ser inmediatos y localizados, pero con frecuencia son generalizados y pueden extenderse durante un largo período de tiempo. Los efectos pueden poner a prueba o desbordar la capacidad de supervivencia de una comunidad o sociedad usando sus propios recursos, de modo que podrían requerir ayuda de recursos externos, por ejemplo de las jurisdicciones vecinas o aquellas a nivel nacional o internacional”⁵⁰.

16. El concepto de “orden público” no tiene un único significado en derecho internacional. En el contexto de la Convención de la OUA de 1969 (y de la Declaración de Cartagena de 1984), y a la luz del fin humanitario y de protección de la Convención⁵¹, el concepto engloba el nivel actual del orden administrativo, social, político y moral de acuerdo con el funcionamiento efectivo del Estado en relación con su población y partiendo del respeto por el Estado de derecho y la dignidad humana de modo tal que se protejan la vida, la seguridad

31 *International Journal of Refugee Law*, pp. 311-313, <https://academic.oup.com/ijrl/issue/31/2> (Wood IJRL) (disponible en inglés).

⁴⁷ ACNUR, Resumen de las deliberaciones sobre cambio climático y desplazamiento, nota 34 supra, párrafo 9; Wood, nota 46 supra, pp. 311-313. Etiopía ha aceptado explícitamente la aplicación de los criterios regionales de determinación de la condición de refugiado según el artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 en el contexto de desastres; véase declaraciones de Etiopía con ocasión de la Consulta Global de la Iniciativa Nansen: Iniciativa Nansen, *The Nansen Initiative Global Consultation: Conference Report*, octubre de 2015, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf>, p. 107 (disponible en inglés).

⁴⁸ La reunión consultiva continental organizada por la Unión Africana con ocasión del 50 aniversario de la Convención de la OUA de 1969 instó a la Comisión de la Unión Africana y al ACNUR a desarrollar orientaciones interpretativas acerca de los criterios para la determinación de la condición de refugiado establecidos en el artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969, con objeto de aclarar en concreto su implementación en la determinación de la condición de refugiados concretos, así como su significado en relación con nuevos casos de desplazamiento forzado, tales como los motivado por desastres y cambio climático; véase: Unión Africana, *Addis Ababa Declaration of The Continental Commemorative Meeting on The Implementation and Supervision of the 1969 OAU Refugee Convention (Declaración de Addis Ababa de la Reunión Continental Conmemorativa sobre la Implementación y supervisión de la Convención de la OUA sobre Refugiados de 1969)*, 20 de junio de 2019, www.refworld.org/docid/5f3be7b84.html (disponible en inglés).

⁴⁹ UNDRR *Terminología*, nota 7 supra. ACNUR *Conceptos clave*, nota 7 supra.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ ACNUR, *Directrices sobre protección internacional Núm. 12*, nota 22 supra, párrafo 46, y, en relación con la Declaración de Cartagena, párrafo 65.

y la libertad de las personas⁵². Se produce una “perturbación” del orden público cuando existe una interrupción del funcionamiento efectivo, normal y estable de este orden. El umbral de “gravedad” puede implicar dimensiones cuantitativas y cualitativas y debe valorarse caso por caso, teniendo en cuenta la naturaleza y la duración de la interrupción y sus consecuencias para la seguridad y la estabilidad del Estado y la sociedad⁵³. El hecho de que la perturbación del orden público tenga origen humano u otras causas no es determinante para establecer su gravedad⁵⁴; la preocupación primordial son los efectos de una situación determinada. En consecuencia, el tema principal en el momento de evaluar una solicitud de la condición de refugiado es determinar si existe una perturbación grave del orden público como una cuestión de hecho, con base en una evaluación de las pruebas disponibles⁵⁵.

Obligación de abandonar su país en busca de protección en el extranjero

17. La definición de refugiado prevista en el artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 establece que una persona debe verse “obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad” debido, entre otros, a acontecimientos que perturben gravemente el orden público. Del mismo modo, la definición de refugiado de Cartagena se aplica a las “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por [...] circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”⁵⁶. En ese sentido, el cambio climático o los desastres han de tener efectos o impactos sobre el lugar de residencia habitual de una persona y obligarla o forzarla a abandonar su país, es decir, debe haber puesto a la persona en situación de riesgo de grave daño. Si los efectos del cambio climático o de los desastres son suficientemente graves para obligar a una persona a huir y buscar protección en otro país (es decir, la determinación de la existencia de un daño grave), dependerá de cómo se desarrolla el desastre; de la proximidad geográfica del desastre al lugar de residencia habitual de la persona; el modo en que afecta a su vida, integridad física, libertad y disfrute de otros derechos humanos; así como la respuesta estatal⁵⁷. De este modo, si bien un desastre por definición puede considerarse una perturbación del orden público, solo será garantía de la condición de refugiado cuando el Estado, incluso con asistencia internacional, no sea capaz

⁵² ACNUR, *Directrices sobre protección internacional Núm. 12*, nota 22 supra párrafos 56 y 78; A. Edwards, “Refugee Status Determination in Africa” (“Determinación de la condición de refugiado en África”), *African Journal of International and Comparative Law* (2006) 14, pp. 204-233, en p. 220; M. Sharpe, *The Regional Law of Refugee Protection in Africa (El derecho regional de la protección a personas refugiadas en África)*, OUP 2018, p. 49. La versión en francés del artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 hace referencia a “ordre public”. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 28 de septiembre de 1984, E/CN.4/1985/4, <https://www.refworld.org/es/docid/4933d0be2.html>, párrafo 22. Véase también, por ejemplo, ACNUR, *Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de la República de Irak*, mayo de 2019, p. 114, <https://www.refworld.org/es/docid/5e92006f4.html>.

⁵³ ACNUR *Directrices sobre protección internacional Núm. 12*, nota 22 supra, párrafo 56, donde el párrafo 59 incluye varios indicadores fácticos tales como la declaración de estado de emergencia, el cierre de escuelas y la falta de servicios vitales y de alimentación.

⁵⁴ Wood, nota 46 supra, p. 307.

⁵⁵ ACNUR, *Directrices sobre protección internacional Núm. 12*, nota 22 supra, párrafo 59, enumera una lista de indicadores fácticos para acontecimientos que impliquen una grave perturbación del orden público.

⁵⁶ El artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 no ignora el riesgo de daño, como resulta evidente de la frase “está obligado a abandonar” incluida en la definición, leída en relación con la definición del principio de no devolución establecido en el artículo II(3) de la Convención de la OUA de 1969, que protege a las personas de ser devueltas a un territorio en el que estén amenazadas su vida, su integridad física o su libertad. La Conclusión III(3) de la Declaración de Cartagena de 1984 es más explícita y requiere la existencia de una amenaza para la vida, la seguridad o la libertad.

⁵⁷ El artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 no exige una amenaza o riesgo de daño personalizado o discriminatorio; véase ACNUR, *Directrices sobre protección internacional Núm. 12*, nota 22 supra, párrafo 51.

o no quiera abordar sus efectos a nivel estatal, sobre la población y el orden social. En este contexto, después de un desastre el Estado debe estar en condiciones de demostrar su voluntad de enfrentar el impacto de dicho desastre y de movilizar ayuda y asistencia para estabilizar la situación lo antes posible.

Alternativa de huida interna o reubicación interna

18. La consideración de una posible alternativa de huida interna o reubicación interna no es relevante en este contexto en el ámbito del artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969. Del mismo modo, no resulta aplicable en relación con la Conclusión III(3) de la Declaración de Cartagena de 1984⁵⁸. Esto se debe a que la definición de refugiada de acuerdo con el artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 incluye a personas que huyen de situaciones que afectan tanto a “una parte” como a “la totalidad” del territorio de su país de origen. Es probable que los efectos adversos del cambio climático y los desastres, que son suficientemente graves como para obligar a las personas a desplazarse, tengan un grave impacto sobre las condiciones y la capacidad del Estado en todo el territorio a nivel estatal. Puesto que el acento del artículo I(2) se centra en situaciones que perturben gravemente las estructuras del Estado y de la sociedad, no se puede exigir a las personas que se reubiquen en otras zonas del país, ni siquiera cuando los efectos adversos del cambio climático y los desastres quedan limitados a una parte determinada del país.

Formas complementarias de protección internacional

19. El principio de no devolución y el derecho internacional de los derechos humanos pueden aplicarse también a personas que buscan protección internacional en los países en los que no resulta aplicable la definición regional de refugiado. Por ejemplo, una persona que se encuentre fuera de las regiones del ámbito de la UA (antes OUA) y de Cartagena, puede haberse visto desplazada por los efectos adversos del cambio climático o de desastres. En caso de que exista un riesgo real de ser sometida a un daño grave, la persona puede estar protegida contra su devolución de acuerdo con las prohibiciones de *refoulement*, incluido el derecho a recibir protección contra daños irreparables según lo establecido en los artículos 6 (derecho a la vida) y 7 (prohibición de torturas y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁹. Los efectos adversos del cambio climático y los desastres pueden plantear una grave amenaza para el disfrute del derecho a la vida, por ejemplo, debido a la creciente escasez de tierra habitable, el acceso limitado al agua potable y la falta de alternativas de medios de vida de subsistencia⁶⁰.

Mecanismos de protección temporal

20. Sin perjuicio de la aplicación del derecho internacional y regional de los refugiados y del derecho de los derechos humanos a las solicitudes de protección internacional presentadas en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres, un modo pragmático de proporcionar protección a las personas desplazadas en este contexto son los mecanismos de protección o estancia temporal, de tiempo limitado y que incluyen

⁵⁸ ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional N.º 4*, nota 42 supra, párrafo 5. ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional N.º 12*, nota 22 supra, párrafo 60.

⁵⁹ *Teitiotā c. Nueva Zelanda*, nota 3 supra, párrafo 9.3.

⁶⁰ *Ibid.*, párrafos 9.7 a 9.9. Opinión Consultiva OC-21/14, nota 44 supra, párrafos 238 a 240.

normas de trato mínimas en materia de derechos humanos⁶¹. Esta protección temporal puede resultar especialmente útil cuando la situación en el país de origen sea cambiante o no esté clara. Por ejemplo, inmediatamente después de un desastre repentino, cuando el país se encuentra movilizándolo recursos, incluida la asistencia internacional, un país de acogida puede brindar protección temporal. La protección temporal se puede usar también en caso de que el país de acogida esté experimentando flujos a gran escala como consecuencia de un desastre y cuando la determinación de la condición de refugiado no resulte viable o aplicable⁶². Frente a esto, es posible que la protección temporal no sea necesariamente efectiva si el país de origen de la persona desplazada no quiere o no puede estabilizar la situación o adaptarse al cambio climático. En estas situaciones de más largo plazo o en las que la solución se retrasa, una persona desplazada debe poder solicitar y recibir protección internacional por parte del país de acogida, incluida la condición de refugiado cuando esté justificado.

Conclusión

21. Las solicitudes presentadas por las personas que buscan protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático o los desastres podrían calificar para el reconocimiento de la condición de refugiado. Pueden tener un temor fundado de persecución conforme con el artículo 1A(2) de la Convención de 1951, o verse obligadas a buscar protección fuera de su propio país como consecuencia de acontecimientos que perturben gravemente el orden público según lo establecido en el artículo I(2) de la Convención de la OUA de 1969 y la Conclusión III(3) de la Declaración de Cartagena de 1984. Además, puede haber motivos de protección internacional de acuerdo con los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos, como por ejemplo las obligaciones de no devolución, incluido el derecho a la vida. Esto resulta especialmente relevante en regiones en las que la Convención de la Organización para la Unidad Africana de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984 no se aplican. Con independencia de que dicha solicitud de protección se derive de los efectos repentinos o de evolución lenta del cambio climático o de los desastres, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a procedimientos justos y eficaces de determinación de la condición de refugiado (RSD) en los que se evalúe la necesidad de protección internacional⁶³.

ACNUR

1 de octubre de 2020

⁶¹ ACNUR, *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*, febrero de 2014, <https://www.refworld.org/es/docid/59560f154.html>, párrafo 16.

⁶² Ibid. Véase también, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Parte II Pacto Mundial sobre los Refugiados, A/73/12 (Parte II)*, párrafo 63, <https://www.refworld.org/es/docid/5c18223a4.html>.

⁶³ *AF (Kiribati)*, nota 14 supra, párrafo 64, donde se enfatiza que “las asunciones generales sobre el cambio ambiental y los desastres naturales y la aplicación de la Convención sobre Refugiados pueden estar sobrestimadas. Si bien en muchos casos los efectos del cambio ambiental y los desastres naturales no acercará a las personas afectadas al ámbito de aplicación de la Convención sobre los Refugiados, no existen reglas o presunciones fijas o inflexibles sobre su inaplicabilidad. Se deben examinar con detenimiento las características concretas de cada caso”.