



Protección internacional para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres

HERRAMIENTAS PRÁCTICAS

FEBRERO DE 2025

**Profesora Kate Jastram
y Felipe Navarro**

Center for Gender &
Refugee Studies,
University of California College
of the Law, San Francisco

**Profesora Jane McAdam AO
y Dra. Tamara Wood**

Kaldor Centre for
International Refugee Law,
UNSW Sydney

Profesor Geoff Gilbert

School of Law and
Human Rights Centre,
University of Essex



UNSW
Kaldor Centre
for International
Refugee Law



CGRS
Center for Gender & Refugee Studies



University
of Essex



UNHCR
The UN Refugee Agency

Índice de contenidos

3 AGRADECIMIENTOS

4 A. INTRODUCCIÓN

4 El desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres

5 El papel de la protección internacional

6 Protección internacional y legislaciones nacionales

6 Escenarios fácticos

7 Información sobre el país de origen y otras pruebas

8 B. ESTAS HERRAMIENTAS PRÁCTICAS

8 Objetivos

9 Cómo utilizar estas Herramientas Prácticas

10 C. CONSIDERACIONES CLAVES

10 Consideración Clave 1: No existen reglas especiales para las solicitudes de protección internacional relacionadas con el cambio climático y los desastres

11 Consideración Clave 2: El panorama de riesgos debe considerarse en su conjunto

11 Consideración Clave 3: El cambio climático y los desastres afectan a las personas de maneras diversas

13 Consideración Clave 4: La agencia humana contribuye a los impactos del cambio climático y los desastres

14 Consideración Clave 5: El riesgo de daño puede manifestarse a lo largo del tiempo

16 D. MARCOS INTERNACIONALES

16 Derecho de los refugiados: Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967

19 Derecho de los derechos humanos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

23 Derecho de los derechos humanos: Convención contra la Tortura (CAT)

25 E. MARCOS REGIONALES: ÁFRICA

25 Derecho de los refugiados: Convención de 1969 de la OUA sobre los Refugiados

28 Derecho de los derechos humanos: Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos

29 F. MARCOS REGIONALES: LAS AMÉRICAS

29 Derecho de los refugiados: Declaración de Cartagena de 1984

31 Derecho de los derechos humanos: Convención Americana sobre Derechos Humanos

34 G. MARCOS REGIONALES: EUROPA

34 Derecho de los refugiados: Directiva de Calificación de la UE

34 Derecho de los derechos humanos: Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)

38 Derecho de los derechos humanos: Directiva de Calificación de la UE

40 H. CONCLUSIÓN

41 APÉNDICES

42 Apéndice A: Preguntas de investigación

43 Apéndice B: Recursos clave



Crédito fotográfico: ACNUR / Catalina Betancur Sanchez

AGRADECIMIENTOS

Estas Herramientas Prácticas fueron escritas por la profesora Kate Jastram y Felipe Navarro del Center for Gender & Refugee Studies, University of California College of the Law, San Francisco; la profesora Jane McAdam AO y la Dra. Tamara Wood del Kaldor Centre for International Refugee Law, UNSW Sydney; y el profesor Geoff Gilbert de la Facultad de Derecho y el Human Rights Centre, University of Essex.

Los autores agradecen al ACNUR por su estrecha colaboración durante la redacción de estas Herramientas Prácticas, con agradecimientos especiales para Madeline Garlick, Cornelis (Kees) Wouters, e Isabelle Michal. Los autores también agradecen a los numerosos miembros del personal de ACNUR, académicos, jueces, abogados y profesionales que participaron en las consultas y proporcionaron valiosos comentarios sobre las versiones preliminares de las Herramientas Prácticas, especialmente Bruce Burson, Elba Gutiérrez, Walter Kälin, Camille Schloss, Chiara Scissa, Hugo Storey y Jacob van Garderen.

Finalmente, el Kaldor Centre for International Refugee Law agradece a Open Society Foundations (OSF) por su generoso apoyo en este proyecto.

GUÍA DE CITACIÓN

Kate Jastram, Jane McAdam, Geoff Gilbert, Tamara Wood y Felipe Navarro, *Protección internacional para personas desplazadas a través de fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres: Herramientas Prácticas* (Center for Gender & Refugee Studies; Kaldor Centre for International Refugee Law y Essex Law School and Human Rights Centre, 2025).

El marco jurídico presentado en estas Herramientas Prácticas está actualizado a 1 de noviembre de 2024.

Este documento fue redactado originalmente en inglés y traducido al español. En caso de diferencias o discrepancias entre las versiones, se recomienda consultar la versión en inglés.

A. Introducción

1. A medida que los impactos del cambio climático y los desastres contribuyen al desplazamiento de personas en todo el mundo, los profesionales que brindan asistencia y representación, así como las autoridades responsables de tomar decisiones sobre sus casos, se ven cada vez más obligados a evaluar si las personas desplazadas a través de fronteras internacionales en este contexto tienen derecho a protección internacional. Con el fin de apoyar esta labor, estas Herramientas Prácticas ofrecen una guía fundamentada sobre la interpretación y aplicación del derecho internacional y regional de refugiados y derechos humanos en las solicitudes de protección internacional relacionadas con el cambio climático y los desastres.
2. Estas Herramientas Prácticas no buscan *ampliar* el alcance de la protección internacional en virtud del derecho de los refugiados o de los derechos humanos, sino más bien explicar cómo el cambio climático y los desastres pueden contribuir a establecer la base fáctica para la protección internacional dentro de los marcos jurídicos existentes. El análisis contenido en estas Herramientas Prácticas se aplica a todas las solicitudes de protección internacional relacionadas con los impactos del cambio climático y los desastres, independientemente de si dichos impactos son el eje central de la solicitud o parte del contexto más amplio en el que esta se plantea.

EL DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES

3. El desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres no es solo un fenómeno del futuro: ya está ocurriendo. En todo el mundo, el aumento de las temperaturas, la elevación del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos más frecuentes y severos están obligando a las personas a desplazarse para evitar daños previstos y/o reales. A medida que los impactos del cambio climático se intensifiquen, la escala del desplazamiento probablemente aumentará. Aunque la mayoría de las

personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres permanecen en sus países, algunas cruzan fronteras internacionales en busca de seguridad y protección.

4. El desplazamiento es uno de los cuatro principales tipos de movilidad humana que ocurren en el contexto del cambio climático y los desastres.¹ Se refiere al movimiento de personas que se ven obligadas o forzadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual debido a amenazas naturales repentinas y/o presiones acumulativas más lentas que se manifiestan en el contexto del cambio climático y los desastres.²

“A) así como los desastres son complejos y tienen múltiples causas, también lo son los desplazamientos. Además de la exposición a una amenaza natural, existe un sinnúmero de factores demográficos, políticos, sociales, económicos y otros factores de desarrollo que también determinan en gran medida si las personas tienen la capacidad de resistir los efectos adversos de la amenaza o si se verán obligadas a dejar sus hogares”.

Nansen Initiative on Disaster-Induced Cross-Border Displacement, [Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático](#) (vol. 1, 2015) párr. 17.

5. A pesar del uso común del término “desastre natural”, los desastres nunca son realmente naturales. En cambio, los desastres ocurren cuando las personas carecen de la capacidad para enfrentar de manera efectiva *las amenazas naturales*, como inundaciones, tormentas, terremotos y sequías, incluidas aquellas desencadenadas o agravadas por el cambio climático. Es la *combinación* de las amenazas naturales con las vulnerabilidades y capacidades preexistentes en la comunidad afectada lo que genera un desastre, potencialmente provocando el desplazamiento de individuos o grupos.³

¹ Los otros tipos son la migración, las reubicaciones planificadas, y las evacuaciones.

² Véase Jane McAdam y Tamara Wood, [Kaldor Centre Principles on Climate Mobility](#) (noviembre de 2023), Glosario.

³ La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) define un “desastre” como una “grave alteración del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala debido a eventos peligrosos que interactúan con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad”: UNDRR, [“Disaster”](#) (s.f.) (traducción propia).

6. Al igual que otras formas de movilidad humana, el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres es multicausal. Los efectos del cambio climático y los desastres interactúan con una amplia gama de factores sociales, económicos, culturales y políticos, así como otros factores no relacionados con el cambio climático, que conjuntamente influyen en la decisión de las personas de desplazarse. Por ello, estas Herramientas Prácticas abordan el desplazamiento *en el contexto* del cambio climático y los desastres.⁴

El papel de la protección internacional

7. En virtud del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, incluidas las normas regionales pertinentes y el derecho internacional consuetudinario, el principio de *no devolución* (*non-refoulement*) prohíbe deportar, devolver o expulsar a una persona si tiene un temor fundado de ser perseguida o enfrenta un riesgo real de sufrir otros daños graves, incluidos riesgos para la vida, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Quienes califican para la protección internacional también tienen derecho a una serie de derechos y estándares de trato durante su estancia en otro país, incluidos el derecho a la no discriminación, la libertad de religión y la libertad de movimiento, así como derechos fundamentales al trabajo, la vivienda y la educación.

"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".

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres* (2020) párr 2.

8. En el contexto del cambio climático y los desastres, el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos se aplica de la misma manera que en cualquier

otro contexto, prohibiendo la *devolución* (*refoulement*) de aquellas personas en riesgo de persecución u otros daños graves. Aunque los instrumentos relevantes no mencionan explícitamente el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres, cuando los impactos del cambio climático y los desastres generan o exacerban el riesgo de persecución u otros daños graves, las personas afectadas pueden tener derecho a la protección internacional.

9. En 2018, el Pacto Mundial sobre los Refugiados reconoció la interconexión entre el "clima, la degradación ambiental y los desastres naturales" y otros factores que impulsan los movimientos de refugiados.⁵ Hizo un llamado a los Estados para garantizar la determinación "equitativa y eficiente" de las solicitudes de protección internacional "de conformidad con sus obligaciones internacionales y regionales aplicables, de manera que se eviten las lagunas de protección y se permita a todas las personas que necesitan protección internacional la obtengan y disfruten de ella".⁶ De manera similar, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular incluye una sección específica sobre "desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático, [y] la degradación ambiental", que enfatiza la importancia de garantizar que "se respeten, protejan y cumplan efectivamente los derechos humanos de todos los migrantes".⁷
10. La protección internacional es solo una de las herramientas para abordar el desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres, pero no se aplica a todas las personas desplazadas en este contexto. Dependiendo de la naturaleza, el período de tiempo, y la etapa del desplazamiento, otros mecanismos de movilidad transfronteriza—como visados humanitarios, arreglos de estancia temporal a corto plazo, acuerdos bilaterales entre Estados y acuerdos de libre movilidad de personas—pueden llegar a abordar de manera más eficaz las necesidades de las personas afectadas. De hecho, el Pacto Mundial sobre los Refugiados insta a los gobiernos y otras partes interesadas a tomar medidas adicionales para "ayudar a las personas que se han visto desplazadas a causa de desastres naturales, teniendo en cuenta las leyes nacionales y los instrumentos regionales aplicables".⁸ Por su parte, el Pacto Mundial para la Migración también establece una serie de intervenciones relevantes que van desde la reducción del riesgo de desastres hasta las vías de migración.⁹ Sin embargo, estos mecanismos y políticas no deben ser utilizados por los Estados para eludir sus obligaciones en materia de protección internacional.

⁴ Esto emula el análisis del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres* (2020) (Consideraciones jurídicas de ACNUR).

⁵ *Reporte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: Parte II: Pacto Mundial para los Refugiados*, Doc. ONU A/73/12 (Parte II) (2018) (Pacto Mundial para los Refugiados) párr. 8.

⁶ Ídem, párr. 61 (citás omitidas).

⁷ *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, Resolución 73/195 de la AGNU (19 de diciembre de 2018) (Pacto Mundial sobre Migración), Objetivo 2, párr. 18(h).

⁸ Pacto Mundial para los Refugiados (n. 5) párr. 63.

⁹ Pacto Mundial sobre Migración (n. 7) párr. 18(h)–(i).

PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y LEGISLACIONES NACIONALES

11. Estas Herramientas Prácticas se centran en la protección internacional basada en los instrumentos internacionales de derechos humanos y refugiados, así como en los instrumentos regionales de África, América Latina y Europa. En la práctica, el contexto legal de cada país influirá en el momento y la manera en que se evalúan las solicitudes de protección internacional relacionadas con el cambio climático y los desastres. Las constituciones, leyes y jurisprudencia nacionales pueden ofrecer interpretaciones específicas sobre las disposiciones de los tratados internacionales o regionales.¹⁰ Es importante tener en cuenta estas variaciones al analizar la jurisprudencia de distintos Estados.
12. No obstante, con el interés de reducir la fragmentación dentro del derecho internacional, el análisis y los ejemplos presentados en estas Herramientas Prácticas tienen como objetivo orientar la preparación y evaluación de solicitudes de protección internacional en todas las jurisdicciones, incluidas aquellas de regiones que no cuentan con instrumentos regionales de protección específicos, como Asia y el Medio Oriente.

ESCENARIOS FÁCTICOS

13. Los impactos del cambio climático y los desastres pueden dar lugar a solicitudes de protección internacional en una amplia variedad de escenarios fácticos. Estos incluyen situaciones en las que los efectos del cambio climático y los desastres generan directamente un riesgo de daño grave, así como aquellas en las que dichos efectos proporcionan el contexto o desencadenan malos tratos, conflictos o el colapso del orden público, lo que, a su vez, genera un riesgo de persecución u otros daños graves.

"[I]dentificar y distinguir los escenarios en los cuales la persecución podría ocurrir en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático facilita la evaluación correcta de las solicitudes de protección internacional relacionadas a tales situaciones".

Walter Kälin y Hannah Entwisle Chapuisat, [Protection of Persons Displaced across Borders in the context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change](#), Serie de Investigación sobre Políticas de Derecho y Protección de ACNUR, PPLA/2024/01 (junio de 2024) sección 2.1.2. (traducción propia).

14. Diversos análisis del derecho internacional han identificado y descrito varios escenarios fácticos que muestran cómo los impactos del cambio climático y los desastres podrían contribuir a una solicitud de protección internacional. Aunque estos no proporcionan una solución rápida para determinar dichas solicitudes—pues sigue siendo esencial un análisis sistemático de los hechos en relación con los criterios legales pertinentes en cada caso—son útiles para ilustrar cómo los impactos del cambio climático y los desastres pueden influir en un riesgo de persecución u otros daños graves.
15. Ejemplos de escenarios fácticos incluyen:¹¹
- > Persecución de activistas ambientales por su oposición a las políticas gubernamentales sobre cambio climático y desastres.
 - > Discriminación contra grupos específicos en la entrega de ayuda en caso de desastres, asistencia humanitaria o programas de adaptación al cambio climático.
 - > Efectos de desastres o cambio climático que desencadenan o exacerban violencia o conflictos intercomunales.
 - > Desastres que provocan el colapso del orden público, amenazando la paz, seguridad y protección de las personas.

¹⁰ Véase, p. ej., Kate Jastram, "Climate Change and Cross-Border Displacement: What the Courts, the Administration, and Congress Can Do to Improve Options for the United States" (2024) 56 Case Western Reserve Journal of International Law 209; Chiara Scissa, "The Climate Changes, Should EU Migration Law Change as Well? Insights from Italy" (2022) European Journal of Legal Studies 5; Chiara Scissa, Francesca Biondi Dal Monte, Matthew Scott, Margit Ammer y Monika Mayrhofer, "Legal and Judicial Responses to Disaster Displacement in Italy, Austria and Sweden", Völkerrechtsblog (19 de octubre de 2022).

¹¹ Estos escenarios han sido adaptados de los planteados en: Plataforma sobre Desplazamiento de Desastres (PDD) y ACNUR, [Protection of People Displaced across Borders in the context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change: Good Practices to Support Implementation of the Global Compact on Refugees](#), Informe de Políticas (diciembre de 2023), sección 2; ACNUR, [Impactos del cambio climático y desplazamiento transfronterizo: El derecho internacional de los refugiados y el mandato de ACNUR](#) (diciembre de 2023) (en adelante, Informe ACNUR sobre los efectos del cambio climático), sección 1.1; Refugee Law Initiative, [Declaration on International Protection in the context of Disasters and Climate Change](#) (mayo de 2024) (en adelante, Declaración de la RLI) párr. 8; Matthew Scott, [Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention](#) (Cambridge University Press, 2020) 45–88. Para ejemplos de jurisprudencia nacional relacionada con el desplazamiento en el contexto del cambio climático y desastres, visite la base de datos [Climiglaw](#) desarrollada por el Global Strategic Litigation Council, Earth Refugee, el Instituto Raoul Wallenberg y el Zolberg Institute on Migration and Mobility.

INFORMACIÓN SOBRE EL PAÍS DE ORIGEN Y OTRAS PRUEBAS

16. La preparación y evaluación de solicitudes de protección internacional en el contexto del cambio climático y los desastres no requiere un conocimiento especializado sobre la naturaleza, las causas o la evolución del cambio climático. La evaluación del riesgo de daño para una persona en caso de ser retornada debe considerar una amplia variedad de amenazas, no solo aquellas relacionadas con los impactos de los desastres o del cambio climático.
17. Como en todas las solicitudes de protección internacional, la responsabilidad de establecer los hechos se comparte entre la persona solicitante y la autoridad decisora.¹² Sin embargo, quienes representan a las autoridades decisorias deben actuar con cautela y no asumir que quienes solicitan protección son conscientes de la posible relevancia de los impactos del cambio climático y los desastres en su solicitud de protección internacional. En algunos casos, incluso podrían mostrarse reacios a mencionar dichos impactos debido a la creencia errónea de que son “naturales” y, por lo tanto, irrelevantes.
18. El testimonio de la persona solicitante probablemente será una de las principales fuentes de evidencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional. No obstante, cuando esté disponible, la información relevante sobre el país de origen—incluyendo datos sobre los impactos del cambio climático y los desastres, así como sobre la disponibilidad de asistencia humanitaria y/o medidas de protección o mitigación frente a dichos impactos—también puede ser útil para determinar si existe un riesgo relevante de daño. Además de las fuentes generales de información sobre el país, como las publicadas por organizaciones internacionales, departamentos gubernamentales y ACNUR, las autoridades decisoras y los profesionales que asisten a personas en necesidad de protección podrían encontrar útil analizar informes que aborden específicamente los impactos del cambio climático y los desastres en los derechos humanos de lugares y/o comunidades específicas.¹³



Crédito fotográfico: Banco Mundial/Allison Kwesell

¹² Véase 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*, HCR/1P/4/SPA/REV.4 (1979; reeditado en febrero de 2019) (Manual de ACNUR) párr. 196.

¹³ Se debe tener en cuenta que dicha información puede no estar disponible para todos los lugares y/o comunidades. Véase, en general, Etienne Piguet, Raoul Kaenzig y Jérémie Guélat, “The Uneven Geography of Research on ‘Environmental Migration’” (2018) 39 *Population and Environment* 357.

B. Estas Herramientas Prácticas

OBJETIVOS

19. Estas Herramientas Prácticas tienen como objetivo proporcionar una hoja de ruta para los profesionales y tomadores de decisiones que se enfrentan a casos en los que los impactos del cambio climático y los desastres pueden (o no) formar parte de una solicitud de protección internacional. Se basan en la publicación fundamental de 2020 del ACNUR, *Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres*,¹⁴ e inspiran en una guía para abogados en Estados Unidos escrita por el Center for Gender & Refugee Studies, titulada *Guía práctica: Análisis de solicitudes de asilo para personas que huyen del cambio climático o desastres ambientales* (Practice Advisory: Analyzing Asylum Claims for Individuals Fleeing Climate Change or Environmental Disasters).¹⁵ Estas Herramientas Prácticas presuponen que los lectores están familiarizados con los principios básicos de la protección internacional y tienen interés en profundizar en su aplicación práctica en solicitudes relacionadas con los impactos del cambio climático y los desastres.
20. El análisis en este documento se centra en el derecho internacional y regional de los refugiados y los derechos humanos. Aunque utiliza ejemplos de jurisprudencia nacional para ilustrar puntos clave, no ofrece un análisis detallado sobre la aplicación del derecho internacional en el derecho interno de cada Estado. Las Herramientas Prácticas también se enfocan en los criterios de inclusión bajo los marcos de protección internacionales y regionales pertinentes, pero no abordan los criterios para la cesación o exclusión de la protección internacional.
21. Aunque el análisis y los ejemplos incluidos en estas Herramientas Prácticas están planteados en términos individuales—es decir, como una guía para presentar y evaluar solicitudes individuales de protección internacional—el análisis es igualmente aplicable a procedimientos basados en grupos y/o determinaciones *prima facie*.¹⁶ Por ejemplo, cuando los impactos del cambio climático y los desastres son lo suficientemente generalizados, se puede presumir que todas las personas dentro del área relevante se ven afectadas.

“En cumplimiento de su mandato, ACNUR proporciona orientación fehaciente en materia de interpretación y aplicación de instrumentos legales internacionales para la protección de personas refugiadas. (...) ACNUR publicó sus Consideraciones jurídicas de 2020. ACNUR emitirá posteriores orientaciones y llevará a cabo capacitaciones para garantizar que las operaciones de ACNUR, de los Estados y de otras partes interesadas cuentan con las herramientas y el entendimiento necesarios para identificar y proteger de manera adecuada a aquellas personas con necesidades de protección internacional derivadas del cambio climático”.

ACNUR, *Impactos del cambio climático y desplazamiento transfronterizo: El derecho internacional de los refugiados y el mandato de ACNUR* (diciembre de 2023) sección 2.1.

¹⁴ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4).

¹⁵ Center for Gender & Refugee Studies (CGRS), *Practice Advisory: Analyzing Asylum Claims for Individuals Fleeing Climate Change or Environmental Disasters* (febrero de 2023).

¹⁶ Véase, en general, ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 11: Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado* (24 de junio de 2015).



Crédito fotográfico: ACNUR/Eugene Sibomana

CÓMO UTILIZAR ESTAS HERRAMIENTAS PRÁCTICAS

22. Este documento está organizado de la siguiente manera:

Sección A: Introducción

Sección B: Estas Herramientas Prácticas

Sección C: Consideraciones Claves

Secciones D a G: Marcos legales específicos

Sección H: Conclusión

23. La sección C presenta cinco Consideraciones Claves que deben orientar cualquier evaluación de una solicitud de protección internacional que plantee (o pueda plantear, según los hechos) los impactos del cambio climático o los desastres como factores que contribuyen al riesgo de daño. Estas Consideraciones Claves se aplican a las solicitudes de protección internacional tanto en el ámbito del derecho de los refugiados como en el de los derechos humanos, y abarcan tanto los marcos jurídicos internacionales como los regionales. Se sugiere consultar esta sección primero, ya que ofrece un contexto y antecedentes valiosos para el resto de las Herramientas Prácticas.

24. Las Secciones D a G explican cómo los distintos marcos legales internacionales y regionales específicos pueden aplicarse a tales solicitudes. Esto incluye un análisis de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹⁷ y los tratados internacionales de derechos humanos relevantes, así como marcos regionales establecidos en África, las Américas, y Europa. Aunque los lectores pueden centrarse en la región más relevante para su trabajo, la lectura de las tres secciones regionales puede ofrecer valiosas perspectivas comparativas.

25. A lo largo de todas estas Herramientas Prácticas, se utilizan breves resúmenes de casos para resaltar cuestiones y referencias clave para el lector. Además, se incluyen resúmenes breves de casos para ilustrar cómo surgen y/o han sido determinadas ciertas cuestiones legales específicas dentro de la jurisprudencia existente en varias jurisdicciones.

¹⁷ Leída en conjunto con el Protocolo de 1967.

C. Consideraciones Claves

26. Las siguientes Consideraciones Claves deben guiar a las autoridades decisoras y a quienes asisten y representan a personas solicitantes de asilo en la preparación y evaluación de todas las solicitudes de protección internacional relacionadas con los impactos del cambio climático y los desastres, ya sea que dichos impactos constituyan un componente central de la solicitud o formen parte del contexto más amplio en el que se plantea.

CONSIDERACIÓN CLAVE 1: NO EXISTEN REGLAS ESPECIALES PARA LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES

27. Las solicitudes de protección internacional en el contexto del cambio climático y los desastres deben evaluarse de la misma forma que cualquier otra solicitud de protección: es decir, aplicando de forma sistemática los criterios legales correspondientes a los hechos establecidos en cada caso individual.¹⁸ Un enfoque estructurado y paso a paso, que considere las circunstancias del solicitante en su totalidad, ayudará a garantizar que las autoridades decisoras analicen todos los aspectos, utilizando la normativa, las pruebas y el razonamiento relevantes.¹⁹

“Aunque existe la presunción de no-aplicabilidad, tampoco existen reglas especiales. Es indudablemente correcto que los desastres naturales y la degradación ambiental pueden involucrar cuestiones significativas de derechos humanos. Sin embargo, como en cualquier otro caso, cuando tales asuntos forman parte del trasfondo de la solicitud, la solicitante aún debe demostrar que cumple con los criterios legales [para recibir protección internacional]”.

ACNUR, [Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres](#) (2020) párr. 6.

28. No se puede afirmar de manera general que las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres cumplan necesariamente, o no, con los requisitos para acceder a la protección internacional. Mientras que algunas personas cumplirán con los criterios establecidos en el derecho internacional de refugiados o de derechos humanos, otras no lo harán. Esto depende de los criterios aplicables según el derecho internacional, regional o nacional, así como de los hechos específicos de cada caso. La orientación existente del ACNUR y de otras fuentes sobre la interpretación y aplicación del derecho de los refugiados y de los derechos humanos constituye una herramienta valiosa.²⁰
29. Establecer los hechos de la solicitud requiere el mismo procedimiento que en otras solicitudes de protección internacional. Los casos relacionados con los impactos del cambio climático y los desastres no exigen un conocimiento especializado en ciencias climáticas.²¹ Si bien la información sobre los efectos adversos proyectados del cambio climático puede ser útil para evaluar la evolución de un riesgo a lo largo del tiempo, el aspecto más relevante es comprender el “panorama de riesgos local”,²² incluyendo cómo interactúa con los factores sociales, económicos y políticos que afectan al solicitante.

¹⁸ Para el reconocimiento basado en grupos, véase el párr. 21 de estas Herramientas Prácticas.

¹⁹ Nótese que “jueces y tomadores de decisiones con experiencia, por supuesto, pueden, caso por caso, tomar decisiones válidas utilizando otros enfoques, siempre que sus evaluaciones se realicen y se fundamenten en la totalidad de las pruebas aceptadas y en la aplicación de los principios esenciales del derecho internacional de refugiados y de protección”: International Association of Refugee Law Judges, [A Structured Approach to the Decision Making Process in Refugee and Other International Protection Claims](#) (2017) párr. 5 (traducción propia).

²⁰ Para una lista de recursos clave y fuentes de orientación, véase el Apéndice B de estas Herramientas Prácticas.

²¹ Véanse los párrs. 16–18 de estas Herramientas Prácticas.

²² [AW \(Kiribati\)](#) [2022] NZIPT 802085, párr. 62. Esto también implica comprender cómo “la variabilidad local de las condiciones naturales influye en los riesgos asociados con los impactos de peligros climáticos que presentan de manera generalizada”: párr. 66 (traducción propia).

CONSIDERACIÓN CLAVE 2: EL PANORAMA DE RIESGOS DEBE CONSIDERARSE EN SU CONJUNTO

RN (Retornados) Zimbabwe CG [2008] UKAIT 00083
(Reino Unido)

Esta solicitud de protección internacional contempló los riesgos de daño para un solicitante de Zimbabwe derivados de la privación discriminatoria de asistencia básica, incluyendo auxilio alimentario, albergue y agua potable. El Tribunal de Asilo e Inmigración del Reino Unido sostuvo que, en un contexto de escasez severa de alimentos y opciones limitadas de subsistencia, “la exclusión discriminatoria del acceso a la ayuda alimentaria puede, por sí misma, constituir persecución por una razón reconocida por la Convención” (párr. 249) (traducción propia).

30. Las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres suelen huir de una variedad de amenazas, es decir, impactos o actividades “que pueden causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, daños a la propiedad, disrupción social y económica o degradación ambiental”.²³ Los riesgos pueden ser tanto naturales como causados por el ser humano. En este contexto, la evaluación de una solicitud de protección internacional no debe centrarse únicamente en el cambio climático o el desastre *en sí*, sino en la gama completa de amenazas presentes (el “panorama de riesgos”) y el daño asociado que teme el solicitante.²⁴ Estas amenazas deben considerarse de manera acumulativa, como parte de una evaluación prospectiva del riesgo de persecución u otro daño grave.²⁵

“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”.

ACNUR, *Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres* (2020) párr. 5.

31. Una evaluación acumulativa del riesgo de daño resulta especialmente importante en el contexto del cambio climático y los desastres, ya que estos pueden afectar una amplia gama de derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, al agua y al saneamiento, a la seguridad alimentaria, a una vivienda adecuada y a la salud.²⁶ Como ha señalado ACNUR: “es importante entender que los efectos pueden surgir de manera inmediata o gradual, superponerse de manera temporal o geográfica, variar en intensidad, magnitud y frecuencia, y persistir con el paso del tiempo”.²⁷ En muchos casos, el riesgo de daño puede desarrollarse gradualmente, con el tiempo,²⁸ en lugar de ser el resultado de un único evento extremo.²⁹
32. Las autoridades decisoras que evalúen solicitudes en este contexto deben analizar los impactos del cambio climático y los desastres dentro de un contexto social amplio, incluyendo los problemas sistémicos subyacentes de discriminación o inequidad que puedan influir en cómo las personas experimentan el daño. Por lo tanto, el panorama de riesgos en el país de origen debe examinarse *en su totalidad* al identificar y evaluar el riesgo futuro de daño.

CONSIDERACIÓN CLAVE 3: EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES AFECTAN A LAS PERSONAS DE MANERAS DIVERSAS

AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520 (New Zealand)

En este caso, el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda consideró las obligaciones de no *devolución* respecto de una familia de Tuvalu. En relación con los hijos menores de los solicitantes principales de protección internacional, el Tribunal señaló que “el principio del interés superior del niño exige que el tribunal considere sus vulnerabilidades específicas como niños” (párr. 115). Aunque el Tribunal determinó que los niños no enfrentaban un riesgo suficiente de sufrir un daño grave si eran devueltos a Tuvalu para calificar para la protección internacional, reconoció, no obstante, que “debido a su corta edad”, eran “intrínsecamente más vulnerables a los impactos adversos de los desastres naturales y el cambio climático que sus padres adultos” (párr. 119) (traducción propia).

²³ UNDRR, “*Hazard*” (s.f.) (traducción propia).

²⁴ En muchos casos, el cambio climático y los desastres constituyen el contexto o el “telón de fondo” de la solicitud. Véase *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413, párr. 65.

²⁵ La naturaleza y la gravedad del daño, así como el umbral de riesgo necesario para fundamentar una solicitud de protección internacional, dependen del marco jurídico internacional o regional aplicable. Para los marcos jurídicos específicos, véanse las secciones D a G de estas Herramientas Prácticas.

²⁶ Véase, p. ej., Programa para el Medio Ambiente de la ONU, *Climate Change and Human Rights* (11 de noviembre de 2015).

²⁷ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 9, citando Adrienne Anderson, Michelle Foster, Hélène Lambert y Jane McAdam, “*Imminence in Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protection*” (2019) 68 *International and Comparative Law Quarterly* 111.

²⁸ *AW (Kiribati)* (n. 22).

²⁹ Véase, p. ej., Jane McAdam, “*Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement*” (2020) 114 *American Journal of International Law* 708, 714-15.

33. Una evaluación del riesgo de daño en caso de retorno debe considerar no solo la gama completa de riesgos a los que el solicitante podría estar expuesto (véase la Consideración Clave 2), sino también las circunstancias, características y capacidades del solicitante individual.³⁰ Los impactos del cambio climático y los desastres no son indiscriminados: afectan a las personas de maneras diversas, dependiendo de factores como la edad, el género, la salud, los recursos y otras características, como la discapacidad.

34. Los impactos diferenciales del cambio climático y los desastres a menudo reflejan factores superpuestos e interrelacionados que moldean las vulnerabilidades y capacidades de las personas, lo cual requiere un enfoque interseccional.³¹ Esto subraya la necesidad de realizar una evaluación matizada y exhaustiva de todas las solicitudes de protección internacional, teniendo en cuenta las diversas identidades, experiencias y riesgos que enfrentan individuos y grupos específicos. Ser preciso al identificar los daños temidos por el solicitante ayuda a reducir el riesgo de generalizaciones simplistas (y erróneas) sobre la supuesta naturaleza indiscriminada del cambio climático y los desastres.

35. Las políticas gubernamentales y las estructuras sociales también influyen en cómo los impactos del cambio climático y los desastres afectan a ciertos individuos o grupos.³² Los grupos históricamente marginados suelen estar en mayor riesgo frente a estos impactos debido a una mayor exposición y/o vulnerabilidad, así como a patrones subyacentes de discriminación que pueden limitar su acceso a la asistencia y protección disponibles.

36. Aunque las experiencias y riesgos específicos de la persona solicitante deben considerarse, como debe hacerse en cualquier solicitud de protección internacional, no es necesario que demuestren que enfrentan un riesgo mayor que otras personas en situaciones similares.³³ De hecho, como explica ACNUR, el hecho de que una comunidad entera pueda verse afectada puede usarse como argumento que “sustente, y no refute, las pruebas que justifican [la solicitud]”.³⁴ Además, también puede haber situaciones en las que los impactos del cambio climático y los desastres sean “tan graves que no puedan dejar de representar una amenaza probable y seria” para quienes se vean afectados.³⁵

“[L]as formas en que los factores ambientales afectan a un individuo obviamente variarán considerablemente de una persona a otra. Por ejemplo, los niños, los ancianos, las personas con discapacidades, las personas de minorías étnicas, religiosas o de otro tipo, o las personas desfavorecidas que viven en los márgenes de la sociedad pueden correr un mayor peligro a causa de los trastornos causados en sus vidas por los desastres naturales, como los terremotos, las inundaciones, las olas de calor y los incendios”.

La Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), [*Análisis judicial: Requisitos para el reconocimiento de la protección internacional*](#) (2da ed., 2023) 283.

37. Los derechos garantizados a grupos específicos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos deben ser tomados en cuenta al evaluar una solicitud de protección internacional. Por ejemplo, el principio del “interés superior” establecido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que, en cualquier solicitud de protección internacional que involucre a un niño, la autoridad decisora considere el interés superior del niño como “una consideración primordial”,³⁶ incluso si el niño no es el solicitante principal.

38. Las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos también son relevantes para comprender y evaluar los impactos y riesgos diferenciados, así como la naturaleza de los posibles daños, que enfrentan las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos marginados en el contexto del cambio climático y los desastres. Las autoridades decisoras deben guiarse por los instrumentos internacionales y regionales relacionados con los derechos de las mujeres y las niñas, los niños y jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y religiosas, las personas LGBTQIA+ y las comunidades rurales y de islas periféricas.³⁷

³⁰ Aunque en una situación determinada, se puede presumir que todas las personas de un grupo particular temen el mismo daño. Véase el párr. 21 de estas Herramientas Prácticas.

³¹ Véase, p. ej., International Institute for Sustainable Development, [Advancing Gender Equality and Human Rights at COP29: Why Intersectionality Matters](#) (4 de noviembre de 2024).

³² Véase, p. ej., Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), [Análisis judicial: Requisitos para el reconocimiento de la protección internacional](#) (2da ed., 2023) 284–85.

³³ Véase ídem, 266.

³⁴ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 8.

³⁵ *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, Caso 465/07, Conclusiones del Abogado General (9 de septiembre de 2008) párr. 42 (refiriéndose a la violencia generalizada).

³⁶ En tales casos, las autoridades decisoras en ocasiones han estado dispuestas a adoptar una perspectiva a largo plazo con respecto al riesgo. Por ejemplo, en un caso australiano, el niño era un infante al momento de la decisión, pero la autoridad decisora aceptó que un riesgo de persecución en el “futuro razonablemente previsible” podría abarcar al menos una década. *1703914 (Refugee)* [2018] AATA 3088, párr. 75, discutido Anderson y otros. (n. 27) 174.

³⁷ Véase, en general, McAdam y Wood (n. 2) Principio 7.

CONSIDERACIÓN CLAVE 4: LA AGENCIA HUMANA CONTRIBUYE A LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DESASTRES

AC (Eritrea) [2023] NZIPT 802201–202
(Nueva Zelanda)

Presentada por una pareja eritrea, esta solicitud de protección internacional, basada en las condiciones de pobreza generalizada y el subdesarrollo exacerbado por los efectos del cambio climático, fue evaluada por el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda. El Tribunal consideró la falta de medidas adecuadas por parte del gobierno de Eritrea para reducir los riesgos enfrentados por los solicitantes. El Tribunal sostuvo que “[l]as acciones directas e indirectas del gobierno de Eritrea (que incluyen la priorización militar del Estado, la mala gobernanza, la corrupción y los abusos que impactan significativamente las condiciones de subsistencia de los apelantes) han contribuido de manera significativa a su situación (...). También ha fallado en cumplir con las obligaciones positivas que tiene hacia las personas mayores vulnerables que dependen del Estado para su bienestar socioeconómico” (párr. 147). Si bien reconoció los pasos tomados recientemente por el gobierno para implementar medidas de adaptación al cambio climático, el Tribunal concluyó que “estos factores de mitigación del riesgo son inadecuados para reducir el riesgo de que los apelantes enfrenten la inanición en este momento, por debajo del umbral de una posibilidad real” (párr. 148) (traducción propia).

39. No todos los riesgos de daño grave darán lugar a la protección internacional (véase la Consideración Clave 1). Además del umbral de daño requerido, generalmente se necesita la agencia humana (tanto por acción como por omisión) para fundamentar una solicitud de protección internacional.³⁸ Por ejemplo, el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda ha sostenido que la incapacidad de un Estado para responder a un desastre generalmente no constituye “maltrato”, mientras que una decisión de negar asistencia humanitaria de manera discriminatoria sí podría constituirlo.³⁹

40. El requisito de agencia humana en una solicitud de protección internacional está relacionado con el riesgo de daño para la persona solicitante, evaluado de manera integral en función de la situación en su conjunto (véase la Consideración Clave 2) y las características individuales del solicitante (véase la Consideración Clave 3), más que en el evento o las condiciones precipitantes específicas. Por lo tanto, no es necesario establecer la intervención humana con respecto a un riesgo o desastre en particular, ni al cambio climático *en sí*. Más bien, la agencia humana debe ser un factor en la creación del riesgo de daño grave para el solicitante.

“Comprender que el desplazamiento en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático resulta de la interacción entre la exposición a amenazas naturales y la vulnerabilidad socioeconómica es útil para identificar y precisar el papel de los factores humanos en tales situaciones, lo que allana el camino para superar la visión limitada de los desastres como eventos ‘naturales’ que no se ven influenciados por factores humanos”.

Walter Kälin y Hannah Entwisle Chapuisat, [Protection of Persons Displaced across Borders in the context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change](#), Serie de Investigación sobre Políticas de Derecho y Protección de ACNUR, PPLA/2024/01 (junio de 2024) 2 (traducción propia).

41. Este enfoque refleja el importante entendimiento de que, si bien pueden existir *amenazas* naturales, no existe tal cosa como un *desastre* natural.⁴⁰ Algunas decisiones judiciales antiguas sobre la aplicación de la Convención sobre los Refugiados de 1951 en el contexto de los desastres, las hambrunas y las epidemias los consideraron erróneamente como fenómenos “naturales” que no podrían resultar en el reconocimiento de la condición de refugiado,⁴¹ en lugar de relacionarlos con condiciones sociales más amplias. Las autoridades decisorias deben “reconocer las características sociales y políticas de los efectos del cambio climático o los impactos de los desastres, o su interacción con otros factores que impulsan el desplazamiento”.⁴²

³⁸ *AF (Kiribati)* (n. 24).

³⁹ *AC (Tuvalu)* [2014] NZIPT 800517-520, párr. 84.

⁴⁰ Véase el párr. 5 de estas Herramientas Prácticas.

⁴¹ Véanse, p. ej., *Canada (Attorney General) v. Ward* [1993] 2 SCR 689, 732; *Applicant A v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs* (1997) 190 CLR 225, 248 (Dawson J); *Minister for Immigration v. Hagi Ibrahim* (2000) 204 CLR 1, 52–53 (Gummow J); *Horvath v. Secretary of State for the Home Department* [2001] 1 AC 489, 499–500 (Lord Hope).

⁴² Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 4.

42. En muchas solicitudes de protección internacional, el requisito de la agencia humana se refleja en la incapacidad o falta de voluntad del Estado de la persona solicitante para protegerla del daño. En el contexto del cambio climático y los desastres, esto podría incluir el fracaso del gobierno para evacuar a las personas en riesgo; proporcionar asistencia de emergencia; garantizar un acceso equitativo a la ayuda; o incluso tomar medidas de reducción del riesgo de desastres o de adaptación que reduzcan el riesgo.⁴³

CONSIDERACIÓN CLAVE 5: EL RIESGO DE DAÑO PUEDE MANIFESTARSE A LO LARGO DEL TIEMPO

AW (Kiribati) [2022] NZIPT 802085 (Nueva Zelanda)

En este caso, un hombre de Kiribati solicitó protección internacional basándose, entre otras cosas, en un riesgo futuro de sufrir un daño grave debido a los impactos del cambio climático. Al observar que “cuanto más se proyecta en el tiempo el análisis del tomador de decisiones, mayor es la oportunidad para que factores que reducen el riesgo intervengan” (párr. 106), el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda determinó que “no hay evidencia suficientemente convincente ante el Tribunal para establecer que las medidas actuales y futuras de adaptación al cambio climático y de reducción del riesgo de desastres... junto con los proyectos y programas de desarrollo sostenible en curso, no reducirán el riesgo de que los derechos humanos internacionales del apelante sean vulnerados... por debajo del umbral de una posibilidad real” (párr. 128) (traducción propia).

43. En el centro de todas las solicitudes de protección internacional se encuentra una evaluación prospectiva del riesgo de persecución o daño grave para la persona solicitante. Aunque la evaluación del riesgo futuro debe realizarse al momento de determinar la solicitud, no hay un límite en el periodo de tiempo establecido a futuro en el que el riesgo debe ser evaluado. Los efectos del cambio climático y los desastres pueden surgir de manera inmediata o gradual, y sus impactos pueden sentirse a lo largo del tiempo. Por lo tanto, en todas las solicitudes de protección internacional, “el marco temporal relevante ... debe ser lo

suficientemente amplio como para abarcar un continuo de daños repetidos, con variaciones en su naturaleza e intensidad”.⁴⁴

44. En lugares donde los efectos del cambio climático y los desastres ya se sienten, y/o donde la persona solicitante ya ha experimentado persecución u otras formas de daño grave como resultado, esto será relevante para una evaluación del riesgo futuro si es devuelta. Sin embargo, una solicitud de protección internacional también puede basarse en daños futuros anticipados que aún no se han manifestado. Por ejemplo, como ha señalado el Comité de Derechos Humanos de la ONU, las condiciones en un país que enfrenta los impactos del cambio climático “pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice”,⁴⁵ lo que significa que la protección internacional debería proporcionarse antes de que la situación presente una amenaza inmediata a la vida.

“En algunas ocasiones, la autoridad decisoria no tendrá que mirar muy lejos en el futuro para estar satisfecha de que el riesgo requerido existe ... En los casos basados en condiciones más generalizadas, como las amenazas relacionadas con el cambio climático, sin embargo, dependiendo de la naturaleza de la amenaza y de su frecuencia y/o intensidad actual y prevista, el tiempo puede tener un peso más significativo en cuanto a cuándo se alcanza el grado/umbral requerido de riesgo”.

AW (Kiribati) [2022] NZIPT 802085, párrs. 105–06 (traducción propia).

45. Evaluar el riesgo de daño a lo largo del tiempo es crucial incluso en el caso de desastres aparentemente “aislados”, dado que los impactos de los desastres pueden sentirse durante un periodo mucho más prolongado. Por ello, es importante considerar la “situación” de las personas afectadas.⁴⁶ Esto incluye no solo los impactos inmediatos de un desastre, sino también los efectos sociales, económicos, políticos y culturales continuos (véase la Consideración Clave 2), particularmente para las comunidades que ya viven en circunstancias precarias (véase la Consideración Clave 3).
46. No se requiere que el riesgo de daño sea “inminente”, ya sea en el sentido de tiempo (por ejemplo, inmediatez) o probabilidad (por ejemplo, más probable que ocurra que no). Lamentablemente, el uso de ese término por parte del

⁴³ Véase, en general, *Caso de Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros c. Suiza* [2020] CEDH 53600/20, especialmente los párrs. 544 y ss.

⁴⁴ *OF (India)* [2023] NZIPT 802113, párr. 120 (traducción propia).

⁴⁵ *Teitiota c. Nueva Zelanda*, Com. No. 2728/2016 (24 de octubre de 2019) párr. 9.11.

⁴⁶ El enfoque en la “situación” brinda una “perspectiva temporal amplia (en contraste con un enfoque limitado, basado en eventos, donde la violencia se equipara únicamente con un evento concreto o un acto aislado)”: *OF (India)* (n. 44) párr. 82 (traducción propia).

Comité de Derechos Humanos de la ONU en *Teitiota c. Nueva Zelanda*⁴⁷ ha “generado una confusión considerable, conduciendo a muchos comentaristas a asumir, tácitamente, o a creer explícitamente, que la inminencia forma parte del criterio para determinar una violación sustantiva”.⁴⁸

47. Al evaluar el riesgo de daño a lo largo del tiempo, los jueces o las autoridades decisorias deben considerar tanto el probable aumento de los impactos del cambio climático con el paso del tiempo, como las medidas positivas que un país adopte para mitigar dicho riesgo, tales como la adaptación al cambio climático, las medidas de reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.⁴⁹ La falta de acción por parte de las autoridades para proteger a la población frente a riesgos climáticos futuros conocidos puede respaldar una solicitud de protección internacional, al menos en situaciones donde las acciones para reducir el riesgo no representen “[u]na carga imposible o desproporcionada” para el gobierno.⁵⁰ Sin embargo, las acciones del gobierno para mitigar y reducir los riesgos climáticos pueden indicar que no se necesita protección internacional cuando tales acciones reducen la probabilidad de daño por debajo del umbral de “riesgo real”.

48. Un riesgo futuro de daño grave puede establecerse incluso en situaciones que involucren desastres y efectos del cambio climático de aparición gradual, como las sequías y el aumento del nivel del mar, siempre que el riesgo sea razonablemente previsible. Esto solo puede determinarse considerando las circunstancias específicas de cada caso, y “mucho dependerá de la naturaleza del proceso en cuestión, del grado en que los impactos negativos de ese proceso ya se estén manifestando y de las consecuencias anticipadas para la persona solicitante”.⁵¹

⁴⁷ *Teitiota c. Nueva Zelanda* (n. 45) párr. 8.4, refiriéndose, entre otros, a *Aalbersberg c. Países Bajos*, Com. No. 1440/2005 (14 de agosto de 2006) párr. 6.3; *Bordes y Temeharo c. Francia*, Com. No. 645/1995 (22 de julio de 1996) párr. 5.5.

⁴⁸ Michelle Foster, Hélène Lambert y Jane McAdam, “The Time Trap in International Protection: The Misplaced Notion of ‘Imminence’” (2025) 56 *Georgetown Journal of International Law* (en prensa) (citas omitidas) (traducción propia). Véase también la crítica en *AW (Kiribati)* (n. 22) párrs. 101–15; Declaración de la RLI (n. 11) párr. 19.

⁴⁹ *AW (Kiribati)* (n. 22) párrs. 108, 128.

⁵⁰ *Budayeva y otros c. Rusia* [2008] CEDH 15339/02, párr. 135. La carga pertinente se determina en función de otras prioridades y los recursos disponibles, los cuales “deben recibir aún mayor peso en el ámbito de la asistencia de emergencia en relación con un evento meteorológico, que por su naturaleza está fuera del control humano, en comparación con el ámbito de las actividades peligrosas originadas por el hombre” (traducción propia). Véase también *AC (Tuvalu)* (n. 39) párrs. 74–75.

⁵¹ *AC (Tuvalu)* (n. 39) párr. 58.

D. Marcos internacionales

DERECHO DE LOS REFUGIADOS

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951

Artículo 1A(2)⁵²

El término refugiado se aplicará a cualquier 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; 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.

Tribunale Ordinario di Firenze, Decreto, RG No. 6142/2019, 10 de mayo de 2023 (Italia)⁵³

En este caso, el Tribunal Ordinario de Florencia reconoció la condición de refugiado de una persona sobreviviente de trata de personas de Pakistán, basándose en que tenía un temor fundado de ser revictimizada, así como de discriminación y exclusión social que constituirían persecución por motivos de su pertenencia a un grupo social particular (a saber, agricultores pobres con mayor vulnerabilidad debido a inundaciones). El tribunal concluyó que el solicitante enfrentaba un riesgo mayor de ser víctima de trata en el futuro en comparación con otros en Pakistán, señalando que su experiencia previa de trata se había debido, en parte, a su "vulnerabilidad climática". Esta conclusión se basó en varios factores, incluidos su residencia en una zona rural, su situación de pobreza extrema y marginación social, el impacto de las inundaciones en sus medios de subsistencia, el conflicto familiar por la apropiación de tierras, la escasez

de recursos causada por el cambio climático y la falta de implementación de medidas adecuadas de mitigación de desastres por parte del gobierno.

49. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, leída junto con el Protocolo de 1967, define a una persona "refugiada" como alguien con "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas"⁵⁴ y prohíbe a los Estados trasladar a dichas personas a cualquier lugar donde su vida o su libertad se vean amenazadas. Aunque no todas las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto del cambio climático y los desastres cumplirán con la definición de persona refugiada, los efectos del cambio climático y los desastres no deberían debilitar una solicitud de refugio, ya que, de hecho, pueden contribuir a corroborarla (véase la Consideración Clave 1).

"Aunque los efectos del cambio climático o los desastres no constituyen explícitamente el fundamento para el reconocimiento de la condición de refugiado, su interacción con otros factores de desplazamiento (como el conflicto y la persecución), o sus impactos diferenciados sobre grupos particulares, pueden sustentar una solicitud de refugio".

Jane McAdam y Tamara Wood, [Kaldor Centre Principles on Climate Mobility](#) (noviembre de 2023) 2 (traducción propia).

50. Los efectos del cambio climático y los desastres pueden intensificar las desigualdades sociales y económicas existentes (véase la Consideración Clave 3). También pueden agravar las tensiones sociales, aumentar la inestabilidad política, contribuir al conflicto o a la violencia e impedir el acceso a servicios básicos, desestabilizando aún más a las comunidades. El colapso de las estructuras sociales

⁵² Artículo 1A(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, leído junto con artículo I(2) del Protocolo de 1967.

⁵³ Tribunale Ordinario di Firenze, Decreto, RG n. 6142/2019, 10 de mayo de 2023.

⁵⁴ Las definiciones de refugiados más amplias encontradas en África y las Américas se discuten en las secciones E y F de estas Herramientas Prácticas.

también puede conducir a un aumento de las violaciones de derechos humanos que equivalen a persecución, incluyendo actos de violencia de género.⁵⁵

Ser perseguido

51. La noción de ser perseguido generalmente se entiende como algo que requiere un acto u omisión humana, ya sea por parte de actores estatales o no estatales (véase la Consideración Clave 4).⁵⁶ Como ya se ha señalado,⁵⁷ no es necesario establecer una conexión entre los actos u omisiones humanas, por un lado, y el cambio climático o un desastre *en sí mismos*, por el otro. Más bien, la intervención humana es un factor en la creación del riesgo de ser perseguido.
52. Ser perseguido en el contexto del cambio climático y los desastres a menudo adopta las mismas formas que en otros tipos de solicitudes de refugio, como violaciones graves de derechos humanos, incluyendo violencia física, violencia sexual y de género, amenazas y/o daño psicológico. Sin embargo, también puede surgir como resultado de desigualdades y discriminación existentes que “exponen a ciertas personas a formas adicionales de peligro en el contexto específico de los desastres, por ejemplo, al forzar a ciertos habitantes a vivir en áreas particularmente expuestas a amenazas, excluirlos de los programas de reducción de riesgos, dejarlos en situación de peligro mientras otros son evacuados, o negarles acceso a asistencia vital tras un desastre”.⁵⁸

Al identificar el daño grave que equivale a persecución, las autoridades decisorias deben considerar “las condiciones actuales que pueden afectar severamente al solicitante, tales como los efectos significativos del cambio climático o desastres naturales (sequías extremas, inundaciones, hambrunas, terremotos, erupciones volcánicas, etc.)”.

United States Citizenship and Immigration Services’ Refugee, Asylum, and International Operations Directorate, [Definition of Persecution and Eligibility based on Past Persecution Training Module](#) (actualizado a 5 mayo de 2023) 60 (traducción propia).

53. Los daños socioeconómicos pueden ser particularmente relevantes dado que el cambio climático y los desastres a menudo afectan los medios de subsistencia de las personas y exacerbando la desigualdad socioeconómica existente. Cuando los gobiernos no logran prevenir o responder adecuadamente a tales impactos, los daños resultantes pueden llegar a constituir persecución. Al igual que en todas las solicitudes de refugio, los efectos del cambio climático y/o de los desastres deben considerarse en conjunto con las demás amenazas que enfrenta el solicitante (véase la Consideración Clave 2) y su situación individual (véase la Consideración Clave 3).

Temor fundado

54. El temor “fundado” a ser perseguido requiere una evaluación prospectiva del riesgo a lo largo del tiempo, considerando todos los hechos y circunstancias relevantes de cada caso.⁶⁰ Aunque el umbral de riesgo requerido se ha expresado de diferentes maneras, generalmente se entiende que es inferior al estándar de “balance de probabilidades” e incluso tan bajo como un 10 por ciento de probabilidad.⁶¹ Como observan Goodwin-Gill y McAdam: “Una mera posibilidad de daño es insuficiente, pero no es necesario demostrar de manera definitiva, o incluso probable, que se producirá un maltrato. Incluso un riesgo pequeño puede ser significativo y ‘real’ cuando las consecuencias previsibles son muy graves”.⁶² El criterio puede resumirse en que, considerando todas las circunstancias relevantes, debe existir una “posibilidad real” de persecución para el solicitante si es retornado.⁶³
55. Aunque las experiencias pasadas relacionadas con los impactos del cambio climático y los desastres pueden ser relevantes para evaluar su probabilidad futura, un temor “fundado” puede establecerse incluso cuando el daño aún no se ha manifestado (véase la Consideración Clave 5). No existe un límite temporal para el riesgo futuro de sufrir persecución, siempre que este sea razonablemente previsible. Esto implica que, en el caso de amenazas de aparición lenta, las autoridades decisorias deberán considerar su posible evolución a lo largo del tiempo, así como evaluar si las acciones del gobierno podrían reducir el riesgo de daño por debajo del umbral del temor “fundado”.⁶⁴

⁵⁵ “[L]os daños ambientales son actos capaces de tener la calidad de actos de persecución”: AAUE (n. 32) 289 (traducción propia).

⁵⁶ Véase Manual de ACNUR (n. 12) párrs. 51–55.

⁵⁷ Véanse los párrs. 39 y ss. de estas Herramientas Prácticas.

⁵⁸ Declaración de la RLI (n. 11) párr. 14 (traducción propia).

⁵⁹ Véase el párr. 47 de estas Herramientas Prácticas.

⁶⁰ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 9.

⁶¹ Véase Adrienne Anderson, Michelle Foster, Hélène Lambert y Jane McAdam, “A Well-Founded Fear of Being Persecuted ... But When?” (2020) 42 *Sydney Law Review* 155, 161 (citando incluidas).

⁶² Guy S Goodwin-Gill y Jane McAdam, *The Refugee in International Law* (4a ed., Oxford University Press, 2021) 376 (citando omitidas) (traducción propia).

⁶³ Véase *AF (Kiribati)* (n. 24) párr. 90.

⁶⁴ Véase el párr. 47 de estas Herramientas Prácticas.

56. El hecho de que el daño sea experimentado por una comunidad entera o por un gran número de personas dentro de una comunidad (como mujeres o grupos indígenas) puede, de hecho, respaldar la fundamentación del temor de un solicitante individual, en lugar de restarle valor.⁶⁵

Nexo con un motivo de la Convención

57. Es ampliamente reconocido que, en el contexto del cambio climático y los desastres, las personas que ya se encuentran marginadas o en circunstancias de vulnerabilidad pueden enfrentar un riesgo particular de daño que alcance el nivel de persecución (véase la Consideración Clave 3), y sus características compartidas pueden corresponder a uno o más de los motivos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.⁶⁶ Al evaluar el requisito del nexo, es especialmente importante considerar las circunstancias del solicitante en su conjunto.
58. El cambio climático y los desastres pueden tener un impacto diferenciado en las personas debido a su *raza*, incluido su estatus étnico, tribal, indígena u otro. Por ejemplo, pueden intensificar los conflictos por la tierra y los recursos naturales que ya ocurren a lo largo de las líneas de identidad racial.
59. De manera similar, *determinados grupos sociales*, como las mujeres o los niños, pueden ser excluidos de los esfuerzos de resiliencia y preparación o sufrir desproporcionadamente debido a respuestas inequitativas en la ayuda, asistencia y recuperación, quedando más expuestos que otros a los daños asociados con el cambio climático y los desastres.
60. El cambio climático y los desastres también pueden tener un efecto diferenciado sobre ciertos individuos debido a sus *opiniones políticas*. De hecho, “[l]os desastres, el cambio climático y las cuestiones medioambientales más generales son ‘políticas’ en muchas sociedades”.⁶⁷ Por ejemplo, los activistas ambientales, los defensores de la tierra y los periodistas pueden ser objeto de ataques debido a sus esfuerzos por defender ecosistemas y recursos o por informar sobre los impactos del cambio climático y los desastres.⁶⁸
61. Es importante señalar que, cuando la persecución es atribuible a actores no estatales, el nexo con un motivo

de la Convención puede establecerse en relación con la persecución o la ausencia del Estado. En estos contextos, las políticas y prácticas discriminatorias que dejan a las personas desproporcionadamente expuestas a amenazas y desastres—por ejemplo, porque se ven obligadas a vivir en áreas particularmente peligrosas o son excluidas de los planes de mitigación de riesgos o adaptación—pueden ser relevantes para establecer el nexo con un motivo de la Convención.⁶⁹

Alternativa de huida interna o reubicación

Abid Hassan Jama c. Utlendingsnemnda, Tribunal de Apelaciones de Borgarting (2011) (Noruega)

En esta solicitud de protección internacional presentada por un solicitante somalí, un Tribunal de Apelaciones noruego consideró la severa sequía y la crisis humanitaria resultante en Somalia. Sostuvo que no había una alternativa razonable de huida interna (AHI) disponible para el solicitante. El Tribunal concluyó que las deplorables condiciones de vida y la inseguridad que enfrentan las personas desplazadas internamente en Somalia significan que aquellos sin familias u otras redes de apoyo enfrentan condiciones de vida incompatibles con las directrices de 2023 del ACNUR sobre la alternativa de huida interna.

62. Aunque no es un requisito explícito según la Convención de 1951, muchas jurisdicciones no otorgarán protección internacional si se determina que un solicitante podría obtener protección efectiva al reubicarse en otra parte de su propio país.⁷⁰ Esto se conoce como la alternativa de huida interna (también “reubicación interna” o “alternativa de protección interna”).
63. Los impactos del cambio climático y los desastres pueden ser relevantes para determinar si existe una alternativa de protección interna, independientemente de que también resulten pertinentes para la solicitud de protección principal. Un estudio reciente sobre la práctica judicial en Austria reveló que los factores relacionados con desastres se consideraron parte de la evaluación de una alternativa de protección interna en el 44 por ciento de todas las decisiones de asilo, incluso cuando no eran relevantes para la evaluación principal del riesgo en la solicitud.⁷¹

⁶⁵ Véase el párr. 36 de estas Herramientas Prácticas, citando las Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 8.

⁶⁶ AAUE (n. 32) 267.

⁶⁷ Declaración de la RLI (n. 11) párr. 16 (traducción propia).

⁶⁸ Véase, p. ej., La Casa Blanca, *Report on the Impact of Climate Change on Migration* (octubre de 2021) 30.

⁶⁹ Véase David Cantor y otros, “*International Protection, Disasters and Climate Change*” (2024) 36 *International Journal of Refugee Law* 176, 185.

⁷⁰ Para un resumen de la alternativa de huida interna bajo la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, véase ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 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* (23 de julio de 2003) (Directrices ACNUR sobre la alternativa huida interna).

⁷¹ Margit Ammer, Monika Mayrhofer y Matthew Scott, *Disaster-related Displacement into Europe: Judicial Practice in Austria and Sweden* (Ludwig Boltzmann Institute for Fundamental and Human Rights y Raoul Wallenberg Institute, 2022) 18.

“Los riesgos relacionados con desastres en los sitios de [alternativa de protección internacional (API)] siempre son pertinentes para la evaluación de la API, independientemente de si la persecución en el área de origen de la persona solicitante está relacionada con desastres o no”.

Refugee Law Initiative, [Declaration on International Protection in the context of Disasters and Climate Change](#) (mayo 2024) párr. 24 (traducción propia).

64. Evaluar la disponibilidad de una alternativa de protección interna generalmente implica considerar tanto la *ausencia de persecución* en otras partes del país de origen, como la *razonabilidad*, en todas las circunstancias, de exigir a la persona solicitante que se traslade a una zona específica considerada “segura”.⁷²
65. Cuando los impactos del cambio climático y los desastres se sienten en todo el país de origen del solicitante, es poco probable que exista una alternativa de reubicación interna, a menos que dichos impactos en una parte del país no alcancen el nivel de persecución y sea razonable que el solicitante se traslade allí. Por ejemplo, “puede que las personas afectadas no puedan trasladarse a otras partes del país ... cuando el Estado no está dispuesto a proveer protección adecuada para la población”.⁷³

DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (PIDCP)

Artículo 6

El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

[Teitiota c. Nueva Zelanda](#), Com. No. 2728/2016 (24 de octubre de 2019) (Comité de Derechos Humanos de la ONU)

El Comité de Derechos Humanos de la ONU examinó la solicitud de protección internacional presentada por el solicitante, quien alegó que el aumento del nivel del mar, asociado con el cambio climático en su país de origen, lo ponía en riesgo de sufrir un daño grave que equivaldría a una violación de su derecho a la vida. Aunque el Comité desestimó la solicitud con base en los hechos, sostuvo que “si no se toman enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6 o 7 del Pacto, haciendo que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen, y que ‘dado que el riesgo de que todo un país quede sumergido bajo el agua es tan extremo, las condiciones de vida en tal país pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice’”. (párr. 9.11)

66. El análisis a continuación examina las disposiciones más relevantes del PIDCP en relación con la no devolución en el contexto del cambio climático y los desastres. Como el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha observado, “la devolución de personas a países donde haya razones fundadas para creer que existe un riesgo real para sus vidas viola los artículos 6 y 7”,⁷⁴ incluso en el contexto del cambio climático y los desastres.⁷⁵

‘La degradación del medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo insostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves a la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida (...). El cumplimiento de la obligación de respetar y garantizar el derecho a la vida, en particular la vida con dignidad, depende, entre otras cosas, de las medidas adoptadas por los Estados parte para preservar el medio ambiente y protegerlo frente a los daños, la contaminación y el cambio climático que provocan agentes públicos y privados’.

Comité de Derechos Humanos de la ONU, [Observación general No. 36 sobre el Artículo 6: Derecho a la vida](#) (3 de septiembre de 2019) párr. 62.

⁷² Directrices ACNUR sobre la alternativa de huida interna (n. 70) párr. 6

⁷³ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 12.

⁷⁴ Comité de Derechos Humanos de la ONU, [Observación general No. 36: Artículo 6: Derecho a la vida](#) (3 de septiembre de 2019) párr. 55 (citas omitidas) (Observación general No. 36).

⁷⁵ Véase, en general, [Teitiota c. Nueva Zelanda](#) (n. 45).

Derecho a la vida

67. En el artículo 6 del PIDCP, el principio implícito de *no devolución* protege a las personas de ser devueltas a una situación en la que enfrenten un riesgo real a sus vidas.⁷⁶

68. El derecho a la vida “no se debería interpretar en sentido restrictivo”.⁷⁷ Es inseparable de otros derechos humanos, como el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de no ser privado de un medio de subsistencia. De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el derecho a la vida “se refiere al derecho de los individuos a estar libres de actos y omisiones que estén destinados o puedan esperarse que provoquen su muerte antinatural o prematura, así como a disfrutar de una vida con dignidad”.⁷⁸

69. En *Teitiota c. Nueva Zelanda*, el Comité consideró si los impactos del cambio climático en Kiribati amenazaban el derecho a la vida del solicitante, lo cual podría justificar la prohibición de su regreso. Al recordar que el derecho a la vida no puede interpretarse de manera restrictiva, el Comité destacó que un “riesgo real” a dicho derecho no depende necesariamente de un riesgo inmediato.⁷⁹ Por el contrario, “las condiciones de vida (...) pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo [a la vida] se materialice”.⁸⁰ Agregó que la obligación de respetar y asegurar el derecho a la vida “abarca toda amenaza y situación de amenaza razonablemente previsible y que pueda tener como resultado la pérdida de la vida”, incluso si esta no llega a producirse.⁸¹ El Comité también recordó que la “degradación ambiental, el cambio climático y el desarrollo no sostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves que afectan a la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida”.⁸²

“Tanto los sucesos repentinos, entre ellos las tormentas intensas y las inundaciones, como los procesos de evolución lenta, entre ellos la elevación del nivel del mar, la salinización y la degradación de las tierras, pueden impulsar el movimiento transfronterizo de personas que buscan protegerse del daño causado por el cambio climático. El Comité considera que, si

no se toman enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6 o 7 del Pacto, haciendo que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen. Asimismo, dado que el riesgo de que todo un país quede sumergido bajo el agua es tan extremo, las condiciones de vida en tal país pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice”.

Teitiota c. Nueva Zelanda, Com. No. 2728/2016 (24 de octubre de 2019) párr. 9.11.

70. Al mismo tiempo, el Comité observó que debía “determinar si hubo una clara arbitrariedad, error o injusticia en la evaluación que realizaron las autoridades del Estado parte de la reclamación del [solicitante] de que, cuando fue expulsado a Kiribati, se exponía a un riesgo real de amenaza a su derecho a la vida en virtud del artículo 6 del Pacto”.⁸³ Al determinar que no existían tales errores, no se estableció ninguna violación del artículo 6.⁸⁴ Cabe destacar que la cuestión principal para el Comité fue determinar si la decisión de Nueva Zelanda de retornar al solicitante constituía una violación de sus obligaciones de *no devolución* en virtud del derecho internacional, al exponerlo a un riesgo real para su vida en Kiribati. Aunque no le correspondía al Comité evaluar si *Kiribati* había violado el derecho a la vida, el análisis de las acciones de Nueva Zelanda requería necesariamente considerar las condiciones a las que el solicitante afirmaba que estaría expuesto al ser devuelto.⁸⁵

71. Esto se refleja en la conclusión del Comité, la cual establece:

La información de que dispone el Comité no indica que en el momento de la expulsión del autor existiera un riesgo real y razonablemente previsible de que se viera expuesto a una situación de indigencia, privación de alimentos y precariedad extrema tal que pudiera poner en peligro su derecho a la vida, incluido el derecho a una vida digna. Por consiguiente, el Comité considera que

⁷⁶ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture or Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)* (10 de marzo de 1992) (Observación general No. 20) párr. 9; Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación general No. 31 [80]: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto* (29 de mayo de 2004) párr. 12.

⁷⁷ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general No. 36 (n. 74) párr. 3.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ *Teitiota c. Nueva Zelanda* (n. 45) párr. 9.4.

⁸⁰ Ídem, párr. 9.11.

⁸¹ Ídem, párr. 9.4.

⁸² Ídem.

⁸³ Ídem, párr. 9.6.

⁸⁴ Ídem, párr. 9.7.

⁸⁵ En contraste, la evaluación de Nueva Zelanda se centró en determinar si existía algún acto u omisión por parte del gobierno de Kiribati que “podría indicar un riesgo de ser ‘privado arbitrariamente’ de su vida dentro del alcance del Artículo 6 del PIDCP”: *AF (Kiribati)* (n. 24), párr. 88 (traducción propia). Esto difiere del enfoque adoptado en Europa, donde la cuestión se centra en si el acto de devolución por parte del Estado constituye en sí mismo un riesgo de trato cruel o inhumano. Véanse, además, los párrs. 81–82 de estas Herramientas Prácticas.

el autor no ha demostrado que la evaluación de las autoridades nacionales fuera claramente arbitraria o errónea en ese sentido, o bien que equivaliera a una denegación de justicia.⁸⁶

72. El Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda ha cuestionado el enfoque del Comité sobre el derecho a la vida “con dignidad”, señalando que “en la medida en que los requisitos mínimos para una vida digna se basen en derechos socioeconómicos sujetos a realización progresiva o en derechos más generales que pueden ser legítimamente limitados o derogados, ampliar el alcance del artículo 6 para conferirle un carácter absoluto podría terminar haciendo que el derecho carezca de sentido”.⁸⁷ La Asociación de Derecho Internacional también ha cuestionado el concepto de vida con dignidad:

En la medida en que esto se base en el conjunto de bienes y servicios relacionados con los derechos del PIDESC, puede, en efecto, convertir el contenido sustantivo de tales derechos—que están sujetos a realización progresiva y otras limitaciones—en un derecho absoluto. Una extensión excesiva del Artículo 6, al ser de naturaleza absoluta, corre el riesgo de volver esos derechos inútiles.⁸⁸

73. El goce del derecho a la vida puede verse amenazado por una variedad de efectos del cambio climático y los desastres, incluidos los eventos meteorológicos extremos —como tormentas, lluvias torrenciales y sequías—, así como los cambios ambientales de aparición gradual, como la erosión y el aumento del nivel del mar. Tanto de manera individual como de forma acumulativa, estos impactos pueden socavar la seguridad alimentaria, la vivienda y la salud de las personas, amenazando así su capacidad para vivir con seguridad y dignidad.⁸⁹

74. Los impactos del cambio climático pueden constituir la base de una solicitud de protección internacional incluso antes de que se conviertan en una amenaza para la vida (véase la Consideración Clave 4). Como ha dejado claro el Comité de Derechos Humanos de la ONU, expulsar a una persona a condiciones que incluyen agua potable insuficiente, hacinamiento, inundaciones, erosión y conflictos por tierras

podría activar “las obligaciones de no devolución de los Estados” al amenazar el derecho a la vida.⁹⁰ Además, como se señaló anteriormente, “las condiciones de vida (...) pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo [a la vida] se materialice”,⁹¹ lo que significa que la protección debería otorgarse antes de que el daño se materialice por completo.

75. Cuando las condiciones deterioradas en el contexto del cambio climático forman parte de una solicitud de protección internacional, las autoridades decisorias y quienes asisten a las personas solicitantes deben considerar no solo las condiciones materiales en sí, sino también las medidas que el país de origen esté tomando para proteger el derecho a la vida al gestionar los riesgos climáticos (véase la Consideración Clave 4). Por ejemplo, el deber de proteger el derecho a la vida incluye la obligación de los Estados de salvaguardar a las personas frente a desastres cuando saben, o deberían saber, del riesgo relevante.⁹²
76. La inacción por parte de las autoridades para proteger a la población frente a riesgos climáticos conocidos respaldará una solicitud de protección internacional, al menos en situaciones donde las medidas de reducción del riesgo no representen “[u]na carga imposible o desproporcionada” para el gobierno.⁹³ No obstante, las acciones gubernamentales para mitigar y reducir los riesgos climáticos pueden indicar que no se requiere protección internacional, siempre que tales acciones reduzcan la probabilidad de daño por debajo del umbral de “riesgo real”.
77. Establecer una solicitud de protección internacional bajo el artículo 6 del PIDCP requiere una evaluación prospectiva del riesgo al derecho a la vida del solicitante (véase la Consideración Clave 4). El riesgo futuro para el solicitante “debe ser de naturaleza personal”⁹⁴ y “no puede derivar meramente de las condiciones generales en el Estado receptor, salvo en los casos más extremos”.⁹⁵ Se trata de un “umbral elevado”.⁹⁶ Sin embargo, es crucial señalar que:

[E]l hecho de que muchos o todos los miembros de una comunidad se vean afectados no disminuye la validez de la solicitud de ningún miembro individual. (...) En algunos casos, los efectos adversos del cambio climático y los desastres sobre

⁸⁶ *Tetitiota c. Nueva Zelanda* (n. 45) párr. 9.9.

⁸⁷ *AW (Kiribati)* (n. 22) párr. 124 (traducción propia).

⁸⁸ International Law Association (ILA) Committee on International Law and Sea Level Rise, *Final Report to the Eighty-First Conference* (Atenas, 25–28 de junio de 2024) 39 (traducción propia).

⁸⁹ Para un análisis detallado, véase Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin y Sanjula Weerasinghe, *International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights* (Fridtjof Nansen Institute, 2016) sección 1.

⁹⁰ *Tetitiota c. Nueva Zelanda* (n. 45) párr. 9.11.

⁹¹ Ídem.

⁹² *Budayeva y otros c. Rusia* (n. 50).

⁹³ Ídem, párr. 135; véase también el párr. 47 de estas Herramientas Prácticas.

⁹⁴ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general No. 36 (n. 74) (cita omitida). Aunque, leído junto con el artículo 26, una persona podría enfrentar un “riesgo de naturaleza personal” si fuera miembro de un grupo y el grupo en su conjunto enfrenta ese riesgo; el riesgo es personal, no individualizado. Véase el párr. 36 de estas Herramientas Prácticas.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ *Tetitiota c. Nueva Zelanda* (n. 45) párr. 9.3 (citas omitidas).

toda una comunidad pueden fortalecer, en lugar de debilitar, las pruebas que justifican el temor de una persona a sufrir persecución.⁹⁷

78. La obligación de los Estados de proteger el derecho a la vida se extiende a “los supuestos razonablemente previsibles de amenazas y situaciones de peligro para la vida que puedan ocasionar muertes”.⁹⁸ Esto implica que los Estados “deberían adoptar medidas adecuadas para abordar las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida o impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida”, las cuales podrían incluir “la degradación del medioambiente”, “el hambre y la malnutrición generalizadas, así como la pobreza extrema y la falta de hogar”.⁹⁹

Tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

AC (Eritrea) [2023] NZIPT 802201-202 (Nueva Zelanda)

En este caso, una pareja de ancianos de Eritrea solicitó protección internacional basándose en daños graves derivados de condiciones de pobreza generalizada y subdesarrollo, exacerbadas por los efectos del cambio climático. El Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda aceptó la solicitud en virtud del artículo 7 del PIDCP, considerando la avanzada edad de la pareja y la lejanía de su familia en Eritrea, y señaló que “los apelantes regresarían a condiciones de pobreza abyecta, subdesarrollo y probable desplazamiento (...). Son particularmente vulnerables, dada su condición de ancianos y la falta de apoyo familiar” (párr. 142) (traducción propia).

79. El principio de *no devolución* implícito en el artículo 7 del PIDCP protege a las personas de ser expulsadas o regresadas a una situación en la que enfrenten un riesgo real de ser sometidas a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
80. Los cuatro tipos de maltrato establecidos en el artículo 7 no están definidos en el PIDCP, pero las autoridades decisorias generalmente no establecen distinciones marcadas entre ellos. Según el Comité de Derechos Humanos de la ONU,

no es necesario hacerlo: “las distinciones dependen de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado”.¹⁰⁰ El maltrato puede incluir tanto el sufrimiento físico como el mental,¹⁰¹ así como violaciones de derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

81. El término “tratos” se entiende de manera diferente según la jurisdicción. En Europa, el acto de devolución puede constituir un trato inhumano o degradante si resulta en un riesgo real de que se violen gravemente los “derechos humanos más básicos” de una persona.¹⁰² Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que la “indigencia” y las “condiciones humanitarias extremas” pueden constituir un trato inhumano o degradante si alcanzan un nivel suficiente de gravedad, ya sea de manera acumulativa o por sí solas.¹⁰³ En el contexto del cambio climático y los desastres, la escasez de alimentos o de agua, la falta de albergues seguros y la atención médica inadecuada podrían crear un riesgo real de trato inhumano en violación del artículo 7, especialmente cuando se consideran conjuntamente.¹⁰⁴
82. En contraste, en Nueva Zelanda, el contexto legal prohíbe que el acto de devolución constituya el “trato” relevante. Allí, demostrar un riesgo real de trato inhumano o degradante requiere un acto positivo u omisión por parte de una autoridad que “trascienda el fracaso de las políticas económicas generales del estado para garantizar un nivel de vida adecuado”.¹⁰⁵ Este enfoque implica que, en el contexto de desastres, la incapacidad de un Estado para responder a un desastre generalmente sería insuficiente para constituir unos “tratos”, mientras que la negación de asistencia posterior al desastre, sobre una base discriminatoria, podría constituir potencialmente “tratos crueles o inhumanos” hacia la población afectada por el desastre.¹⁰⁶

“Así como no se pretendía que las consecuencias de políticas socioeconómicas generales constituyeran una forma de trato en virtud del artículo 7 del PIDCP, tampoco el simple hecho de que un Estado carezca de la capacidad para responder adecuadamente a un evento de origen natural implica, por sí mismo, que dicha incapacidad constituya un ‘trato’ hacia la población afectada. Sin embargo, la

⁹⁷ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 8, refiriéndose a ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia* (2 de diciembre de 2016) (Directrices ACNUR sobre conflictos armados) párr. 17.

⁹⁸ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general No. 36 (n. 74) párr. 7. Véanse también los párrs. 125–27 de estas Herramientas Prácticas.

⁹⁹ Ídem, párr. 26 (citadas omitidas).

¹⁰⁰ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general No. 20 (n. 76) párr. 4.

¹⁰¹ Ídem, párr. 5.

¹⁰² Walter Kälin y Jörg Künzli, *The Law of International Human Rights Protection* (2da ed., Oxford University Press, 2019) 533.

¹⁰³ Véase, p. ej., *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, Sol. Nos. 8319/07 y 11449/07 (TEDH, 28 de junio de 2011); *D.C. Reino Unido* (1997) 24 EHRR 423; *R.C. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan* [2001] 2 AC 477. Véanse también los párrs. 144 y ss. de estas Herramientas Prácticas.

¹⁰⁴ *Verwaltungsgericht Baden-Württemberg*, A 11 S 2042/20 (17 de diciembre de 2020) párr. 30.

¹⁰⁵ Véase, p. ej., *B.G. (Fiji)* [2012] NZIPT 800091, párr. 148.

¹⁰⁶ *AC (Tuvalu)* (n. 39) para 84.

existencia de obligaciones positivas del Estado en contextos de desastres significa que, en algunas circunstancias, la falta de cumplimiento de dichas obligaciones podría constituir una forma de trato. Ejemplos específicos incluyen la denegación discriminatoria de la ayuda humanitaria disponible y la retención arbitraria del consentimiento para la asistencia humanitaria extranjera indispensable”.

[AC \(Tuvalu\) \[2014\] NZIPT 800517-520](#), párr. 84 (traducción propia).

83. Como ya se ha señalado, los desastres a menudo tienen impactos socioeconómicos continuos, y es esencial que estos no sean pasados por alto (véase la Consideración Clave 2):

Particularmente para las personas que ya viven en situaciones marginales, un retorno a “los niveles previos al desastre” implica un regreso a una situación de exposición y vulnerabilidad, aunque potencialmente sea mucho más marginal que antes del desarrollo del desastre “natural”. La evaluación del riesgo al retorno en el contexto de [la determinación de una solicitud de protección internacional] no debe, por lo tanto, detenerse en la consideración del ciclo de ayuda tras el desastre, sino que debe examinarse la exposición previsible a daños relacionados con el desastre en el contexto de un desastre posterior.¹⁰⁷

Scott aboga por una perspectiva temporal amplia que abarque la “situación”, en lugar de centrarse únicamente en un único “evento”.¹⁰⁸

84. Finalmente, al evaluar si el riesgo de daño cumple con el umbral pertinente bajo el artículo 7, se deben considerar tanto las condiciones generales en el país de origen del solicitante (véase la Consideración Clave 2) como las características y la situación individual de dicho solicitante (véase la Consideración Clave 3), ya que “diferentes formas de desigualdad (por ejemplo, género, riqueza, situación familiar, edad) [son] particularmente importantes en lo que respecta a la experiencia de las consecuencias de los desastres”.¹⁰⁹

DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA (CAT, por sus siglas en inglés)

Artículo 3

Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

85. La CAT crea una obligación de no devolución expresa y absoluta con respecto a la tortura en el artículo 3. La “tortura” es el tipo más extremo de maltrato, definido en el artículo 1 como:

todo acto por el cual se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

86. En países donde no se aplique la protección más amplia contra la devolución a la tortura o a daños relacionados prevista por el PIDCP, y/o en situaciones en las que una persona no cumpla con la definición de la Convención de 1951, la CAT podría servir como base para una solicitud de no devolución (*non-refoulement*). Por ejemplo, una persona en riesgo de ser sometida a tortura como consecuencia de protestar contra, o incluso documentar, los efectos del cambio climático y los desastres podría entrar dentro del ámbito de aplicación de la CAT.¹¹⁰
87. La tortura, tal como se define en la CAT, es un concepto más limitado que el de persecución según la Convención de 1951, abarcando, en comparación, un conjunto relativamente restringido de daños graves. Además, está limitada por el requisito de que el daño sea infligido por un funcionario público u otra persona que actúe en calidad oficial, o por alguien que actúe bajo la instigación, consentimiento o aquiescencia de dicha persona.

¹⁰⁷ Scott (n. 11) 139 (traducción propia).

¹⁰⁸ Véase también *OF (India)* (n. 44).

¹⁰⁹ Ammer y otros (n. 71) 10 (traducción propia).

¹¹⁰ Véase, p. ej., *Pena-Lojo c. U.S. Attorney General*, No 20-2641, 2021 WL 5149759 (3er Cir., 5 de noviembre de 2021) (no publicada).

88. Sin embargo, la protección internacional bajo la CAT es más amplia que la definición de refugiado en dos aspectos. En primer lugar, no se requiere que el peligro de ser sometido a tortura se relacione con alguna de las cinco causales establecidas en la Convención de 1951, de modo que los solicitantes que no puedan establecer

un vínculo con dichas causales puedan encajar dentro de la definición de la CAT. En segundo lugar, no existen causales de exclusión en la CAT. Las personas que, de otro modo, cumplirían con la definición de refugiado, pero resultarían excluibles, podrán recibir protección bajo la CAT si cumplen con los requisitos sustantivos.



E. Marcos Regionales:

África

DERECHO DE LOS REFUGIADOS

CONVENCIÓN DE LA OAU DE 1969

Artículo I(2)

El término “refugiado” aplicará (...) a toda persona que, debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en parte o en la totalidad de su país de origen o de nacionalidad, se vea obligada a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o de nacionalidad.

Ejemplo: Desplazamiento debido a sequía, hambruna e inseguridad en Somalia

Entre 2011 y 2012, las personas que huyeron de los efectos combinados de la sequía, la hambruna y la inseguridad en Somalia fueron reconocidas como personas refugiadas en Kenia y Etiopía, fundamentándose en que las condiciones en Somalia representaban eventos con efectos que perturbaban gravemente el orden público.¹¹¹

89. Un refugiado se define en el artículo I de la Convención de 1969 de la OAU sobre los Refugiados. El párrafo I incorpora la definición universal contenida en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951, mientras que el párrafo II establece la definición regional de refugiado en África.
90. La amplitud de los eventos enumerados en la definición regional de refugiado en África, como los “eventos que perturban gravemente el orden público”, la hace especialmente adecuada para el reconocimiento colectivo de refugiados y para situaciones de desplazamiento masivo, tales como las que pueden ocurrir en el contexto de un desastre grave.¹¹² Además, esta definición ha sido

incorporada en la legislación nacional de la mayoría de los Estados africanos, lo que la hace exigible a nivel nacional.

91. En 2023, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos respaldó la expansión de la protección regional de refugiados a “aquellos que se ven obligados a buscar refugio fuera de su país de origen, nacionalidad o residencia habitual como resultado del cambio climático que afecta sus derechos fundamentales, independientemente de si tales efectos perturban gravemente el orden público”.¹¹³ Aunque la recomendación de la Comisión no es vinculante, las autoridades decisorias y quienes representan a solicitantes de protección internacional deben permanecer atentos a futuros desarrollos en esta área.
92. Como cuestión de procedimiento, no hay distinción entre las dos definiciones de refugiado en la Convención de 1969 de la OAU. La elección de cuál se utilice depende de los hechos de la solicitud (es decir, si estos se ajustan más estrechamente a una de las definiciones) y de la disponibilidad de soluciones duraderas. Algunas soluciones, como la mayoría de los programas de reasentamiento de ACNUR, pueden estar limitadas a los refugiados reconocidos bajo la definición del artículo I(1).

“Consideramos que (...) la definición más amplia de refugiados adoptada por la Convención de la OAU/UA sobre los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, que incluye a las personas que se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual debido a desastres naturales para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad, ha permitido que los países africanos (...) abran sus fronteras”.

Declaración del Representante Permanente de la República Democrática de Etiopía ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y otras organizaciones internacionales en Suiza durante la [Consulta Global de la Iniciativa Nansen](#) (12 de octubre de 2015) (traducción propia).

¹¹¹ Sanjula Weerasinghe, *In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change*, Serie de Investigación sobre Políticas de Derecho y Protección de ACNUR, PPLA/2018/05 (diciembre de 2018) 2–4.

¹¹² Véase, en general, Tamara Wood y Ahmed Elbasyouny, “Analysing Group Refugee Recognition in African States’ Law And Practice”, RefMig Working Paper No. 11/2023 (2023). No obstante, el reconocimiento colectivo no se limita al derecho regional de refugiados en África. También puede aplicarse en el marco de otros sistemas de protección internacional. Véase el párr. 21 de estas Herramientas Prácticas.

¹¹³ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *African Guiding Principles on the Human Rights of All Migrants, Refugees and Asylum Seekers* (2023) (Principios Africanos) Principio 2, párr. 4.

Acontecimientos que perturban gravemente el orden público

93. Las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres tienen más probabilidades de calificar para protección en situaciones que involucren “acontecimientos [circunstancias] que perturban gravemente el orden público”.¹¹⁴ Esta frase incluye componentes tanto cualitativos como cuantitativos: debe haber una perturbación del “orden público” y esa perturbación debe ser “grave”.
94. Los impactos del cambio climático y los desastres pueden, por sí solos, generar eventos que perturben gravemente el orden público—por ejemplo, en situaciones que involucren desastres severos y/o de aparición repentina—o en combinación con otros factores, como el conflicto y la violencia. Los impactos de aparición lenta, como la sequía, también pueden contribuir a eventos que perturben gravemente el orden público—por ejemplo, al “exacerbar conflictos e inestabilidad (...) y, al mismo tiempo, disminuir la capacidad del Estado para proteger a su población del daño”.¹¹⁵
95. Si bien no existe un significado único y uniforme de “orden público” en el derecho internacional, según ACNUR, el concepto abarca el nivel predominante de orden administrativo, social, político y moral en una sociedad,¹¹⁶ así como el mantenimiento de la estabilidad social.¹¹⁷ El estado del orden público se debe evaluar de acuerdo con el “funcionamiento efectivo del Estado en relación con su población y basado en el respeto por el estado de derecho y la dignidad humana, de modo tal que se protejan la vida, seguridad y libertad de las personas”.¹¹⁸
96. Si se entiende de esta manera, una alteración al orden público coincide estrechamente con el concepto de “desastre”, definido por la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres como la “interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad”.¹¹⁹ De la misma manera en que un desastre puede resultar de la combinación de amenazas naturales y otros factores sociales, económicos y políticos,¹²⁰ una serie similar de factores pueden contribuir a una perturbación del orden público.
97. En todos los casos, la evaluación de una perturbación al orden público debe centrarse en los efectos de la perturbación, en lugar de su causa o detonante inicial.¹²¹ Por lo tanto, las distinciones entre eventos “naturales” y “humanos”, que han informado algunos comentarios históricos sobre la definición regional de refugiados en África, no tienen cabida en una evaluación precisa de los eventos que perturban gravemente el orden público.¹²²
98. Una perturbación grave al orden público implica una “amenaza generalizada o extendida a los derechos a la vida, la integridad física y/o la libertad de los individuos en una sociedad, de tal manera que se puede afirmar que la alteración afecta a la sociedad en general y el Estado es incapaz o carece de la voluntad para restaurar el orden público”.¹²³ Como se ha señalado anteriormente, en ciertas circunstancias, los impactos del cambio climático y los desastres pueden alcanzar una gravedad tal que representan una amenaza para toda una población.¹²⁴
- “El hecho de que la perturbación del orden público tenga origen humano u otras causas no es determinante para establecer su gravedad; 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 disponibles”.*
- ACNUR, [Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres](#) (2020) párr. 16 (citás omitidas).
99. En la práctica, una variedad de indicadores fácticos puede utilizarse como evidencia de una grave alteración del orden público, incluyendo: la incapacidad del gobierno para satisfacer las necesidades básicas de las personas, como alimentos, salud y educación; riesgos para la vida, la integridad física o la libertad de las personas; la incapacidad de los cuerpos de seguridad para respetar el estado de derecho; o la declaración de un estado de emergencia.¹²⁵ Sin embargo, no se requiere un indicador particular para establecer la existencia de una perturbación grave al orden

¹¹⁴ Véase las Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 15.

¹¹⁵ Cleo Hansen-Lohrey, [Assessing Serious Disturbances to Public Order under the 1969 OAU Convention, including in the context of Disasters, Environmental Degradation and the Adverse Effects of Climate Change](#), Serie de Investigación sobre Políticas de Derecho y Protección de ACNUR, PPLA/2023/01 (septiembre de 2023) i (traducción propia).

¹¹⁶ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 16.

¹¹⁷ Hansen-Lohrey (n. 115) 57.

¹¹⁸ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 16.

¹¹⁹ UNDRR (n. 3).

¹²⁰ Véase el párr. 5 de estas Herramientas Prácticas.

¹²¹ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 16, citando a Tamara Wood, [“Who is a Refugee in Africa? A Principled Framework for Interpreting and Applying Africa’s Expanded Refugee Definition”](#) (2019) 31 *International Journal of Refugee Law* 290.

¹²² Ídem.

¹²³ Hansen-Lohrey (n. 115) 59 (traducción propia).

¹²⁴ Véase el párr. 36 de estas Herramientas Prácticas.

¹²⁵ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 16; Directrices ACNUR sobre conflictos armados (n 97) párr. 59; Hansen-Lohrey (n. 115) 55 y ss.



Crédito fotográfico: OIM/Muse Mohammed

público, y la evaluación de dicha perturbación debe hacerse caso por caso, teniendo en cuenta la situación del solicitante en su conjunto (véase la Consideración Clave 2).¹²⁶

100. La perturbación grave del orden público debe evaluarse en relación con el lugar de residencia habitual del solicitante. Sin embargo, la naturaleza de los indicadores fácticos es tal que resulta poco probable que se limiten a áreas geográficas restringidas; por lo tanto, la evidencia sobre el nivel predominante de orden público en el país de origen del solicitante en su conjunto también será relevante.

Obligado a abandonar

101. Para calificar para la protección internacional según la definición regional de refugiado en África, el solicitante debe demostrar que fue “obligado a huir” debido a uno de los eventos enumerados que generan refugiados. Este elemento cumple una función similar al “temor fundado” en la definición de refugiado de la Convención de 1951, ya que implica una evaluación prospectiva del riesgo al que se enfrentaría el refugiado en caso de ser devuelto a su

lugar de origen.¹²⁷ Dicha evaluación examina la conexión entre el evento y la huida del refugiado, incluyendo si el evento es “lo suficientemente grave como para que sea objetivamente razonable que una persona abandone su lugar de residencia habitual y busque refugio en otro país”.¹²⁸ Aquellas personas que residen habitualmente en un lugar no afectado por la perturbación grave del orden público no cumplirán con este requisito.

102. Además, el solicitante debe haber sido obligado a huir “con el fin de buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad”. Aquellas personas que, razonablemente, podrían reubicarse en otra zona segura dentro de su país de origen no cumplirían, en principio, con este requisito.¹²⁹ Sin embargo, como ya se ha señalado, cuando los impactos del cambio climático y los desastres afectan a todo el país de origen del solicitante, es poco probable que exista una alternativa de reubicación interna, salvo que los impactos en una parte del país no generen eventos que perturben gravemente el orden público y sea razonable que el solicitante se reubique allí.¹³⁰

¹²⁶ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 16.

¹²⁷ Ídem, párr. 17. Aunque el uso del tiempo pasado—“obligado”—ha llevado a sugerir que este componente de la definición regional de refugiado en África implique una evaluación retrospectiva de las razones del refugiado para huir, lo que excluiría el reconocimiento de solicitudes de protección *sur place*, tal interpretación sería inconsistente con el objeto y propósito de la Convención de la OUA sobre Refugiados de 1969, que tiene como fin la prevención de futuros daños a los refugiados. Véase, p. ej., la disposición de *no devolución* del artículo II(3) de la Convención de la OUA sobre Refugiados de 1969, que prohíbe la devolución de un refugiado a un territorio “donde su vida, integridad física o libertad se verían amenazadas”. Véase Tamara Wood, “The International and Regional Definitions Compared” en Cathryn Costello, Michelle Foster y Jane McAdam (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (Oxford University Press, 2021).

¹²⁸ Directrices ACNUR sobre conflictos armados (n. 97) párr. 50.

¹²⁹ Cfr. Directrices ACNUR sobre huida interna (n. 70) párr. 5.

¹³⁰ Véase el párr. 65 de estas Herramientas Prácticas.

DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

CARTA AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS

Artículo 4

Los seres humanos son inviolables. Todo ser humano tendrá derecho al respeto de su vida y de la integridad de su persona. Nadie puede ser privado de este derecho arbitrariamente.

Artículo 5

Todo individuo tendrá derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano y al reconocimiento de su estatus legal. Todas las formas de explotación y degradación del hombre, especialmente la esclavitud, el comercio de esclavos, la tortura, el castigo y el trato cruel, inhumano o degradante, serán prohibidos.

Artículo 18(1)

La familia será la unidad natural y la base de la sociedad. Esta estará protegida por el Estado, el cual se ocupará de su salud física y moral.

103. El derecho regional africano de derechos humanos incluye una prohibición de expulsión que es, en gran medida, consistente con la establecida en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, gran parte del análisis del derecho internacional de los derechos humanos mencionado anteriormente también podría ser relevante en África. Basándose en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como en el PIDCP y la CAT, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Comisión Africana) sostiene que ningún Estado debe expulsar ("*refouler*") a una persona cuando existan fundamentos sustanciales para creer que estaría "en peligro de ser sometida a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" o "sujeta a un riesgo real de daño irreparable a un derecho humano fundamental, particularmente el derecho a la vida".¹³¹

104. Aunque la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aún no ha abordado el principio de *no devolución* en el marco del derecho regional de derechos humanos, la Comisión Africana respalda una interpretación amplia del derecho a la vida, consistente con la adoptada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU.¹³² En este sentido, la obligación de no devolución en virtud del derecho regional africano de derechos humanos aplica en casos donde exista un riesgo real de daño irreparable al goce del derecho a una vida digna de la persona solicitante.¹³³
105. De acuerdo con la guía de la Comisión Africana, las obligaciones de *no devolución* de los Estados africanos también pueden aplicar si hay un riesgo real de un daño irreparable a otros "derechos humanos fundamentales". Aunque la Comisión no ha especificado cuáles derechos podrían incluirse en esta categoría, en otras instancias reconoce el "derecho fundamental" a un nivel de vida adecuado, incluyendo "alimento, vestimenta y vivienda adecuados".¹³⁴
106. Finalmente, la Comisión Africana sostiene que, cuando la expulsión de una persona resulta en la separación familiar, se vulnera la protección de la unidad familiar bajo el derecho regional africano de derechos humanos. Esto subraya la importancia de considerar la situación individual del solicitante dentro de los procedimientos de determinación de protección internacional (véase la Consideración Clave 3). El riesgo de separación familiar puede ser particularmente grave, por ejemplo, en el contexto del movimiento transfronterizo tras un desastre.
107. A la fecha, los Estados africanos, en general, no han incorporado las obligaciones basadas en derechos humanos en sus leyes nacionales o en los procedimientos de determinación de protección internacional. Sin embargo, las personas en riesgo de devolución bajo el derecho regional de derechos humanos pueden presentar comunicaciones ante la Comisión Africana, luego de haber agotado los recursos internos.

¹³¹ Principios Africanos (n. 113) Principio 20, párrs. 3 y 4. Véase también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Resolution on Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa* (2da ed., abril de 2008) (Directrices de Robben Island) art. 15: "Los Estados deben garantizar que ninguna persona sea expulsada o extraditada a un país en donde esté en riesgo de ser sometida a tortura" (traducción propia).

¹³² De manera similar, la Comisión Africana declaró que "el derecho a la vida debe tener una interpretación amplia": 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)* (12 de diciembre de 2015) párrs. 41 y ss. Esto refleja lo dicho por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general No. 36 (n. 74) párr. 3.

¹³³ Véase también *Teitiota c. Nueva Zelanda* (n. 45).

¹³⁴ Principios Africanos (n. 113) Principio 28 (basándose en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

F. Marcos Regionales: Las Américas

DERECHO DE LOS REFUGIADOS

DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984

Conclusión III(3)

La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que (...) considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Ejemplo: Desplazamiento desde Haití

Después del terremoto de 2010 en Haití, México reconoció a algunos haitianos como personas refugiadas conforme a la definición establecida en la Declaración de Cartagena, basándose en que la inseguridad, la violencia y las violaciones a los derechos humanos que prevalecieron tras el terremoto constituyeron circunstancias que perturbaron gravemente el orden público.¹³⁵

108. Al igual que la Convención de la OAU sobre Refugiados de 1969, la Declaración de Cartagena de 1984 incorpora la definición universal de persona refugiada contenida en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951. Además, recomienda una definición regional para las personas refugiadas en su Conclusión III(3). ACNUR ha reconocido que las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y los desastres pueden ser reconocidas como refugiadas, de conformidad con los criterios establecidos en la Declaración de Cartagena de 1984.¹³⁶

109. Dado que la Declaración de Cartagena de 1984 es un instrumento no vinculante, no existe un organismo o tribunal regional específico para refugiados al que un individuo pueda presentar una solicitud de refugio. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido que las obligaciones de los Estados derivadas del derecho a buscar y recibir asilo—tal como se consagra en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (Declaración Americana) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Convención Americana)—se informan por las fuentes y principios en desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados,¹³⁷ y “resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena”.¹³⁸

110. A pesar de ser severamente subutilizada, la Declaración de Cartagena de 1984 ha servido, con variaciones nacionales, como base para desarrollar progresivamente el derecho de refugiados en las Américas. Quince Estados en las Américas han adoptado alguna forma de la definición ampliada de refugiados en su legislación nacional,¹³⁹ y otros la han aplicado en la práctica en casos de desplazamientos a gran escala.¹⁴⁰ Además, Costa Rica reconoció la definición regional gracias a la decisión de un tribunal administrativo.¹⁴¹

111. Para hacer frente a las necesidades de las personas desplazadas en el contexto del cambio climático y desastres, tomadores de decisiones y profesionales del derecho deben confirmar con precisión el lenguaje empleado en sus respectivas leyes nacionales y determinar si la definición puede aplicarse en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, ya sea grupal o individual. Un argumento bien fundamentado puede demostrar que el desplazamiento vinculado a los impactos del cambio climático y los desastres puede encajar bien dentro de algunas de las causales descritas en la Declaración de Cartagena de 1984.

¹³⁵ Weerasinghe (n. 111) 4.

¹³⁶ Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 14.

¹³⁷ *Familia Pacheco Tineo c. Estado Plurinacional de Bolivia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (25 de noviembre de 2013), párr. 143.

¹³⁸ *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección*, Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-25/18 (30 de mayo de 2018) párr. 132; *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC 21/14 (19 de agosto de 2014) párr. 79.

¹³⁹ Véase ACNUR, “*Regional Definition of Refugee*” (s.f.) (Documento ACNUR sobre la definición regional). Estos Estados son Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁴⁰ ACNUR, *Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Colombia*, (agosto de 2023) 79.

¹⁴¹ Documento ACNUR sobre la definición regional (n. 139) 5.

Circunstancias que han perturbado gravemente el orden público

112. ACNUR ha recalcado que su guía sobre cómo interpretar y aplicar la disposición paralela de la Convención de la OAU de 1969 relativa a los “acontecimientos que alteran gravemente el orden público” también es aplicable a la Declaración de Cartagena de 1984.¹⁴²
113. Con referencia específicamente a la Declaración de Cartagena de 1984, ACNUR ha confirmado que los impactos del cambio climático y los desastres ambientales pueden perturbar gravemente el orden público.¹⁴³ En particular, ACNUR señala que, aunque una alteración al orden público puede o no surgir de causas humanas, su origen no es un factor determinante; el enfoque debe centrarse en los efectos de una situación dada.¹⁴⁴ Por ello, es esencial adoptar un enfoque holístico al evaluar alteraciones al orden público. Por ejemplo, aunque un desastre como el terremoto de 2010 en Haití no tiene su origen en una causa humana, la ruptura en la capacidad del gobierno para brindar seguridad y servicios básicos a las personas desplazadas internamente, especialmente a mujeres y niñas, se atribuyó al contexto social y político en el que ocurrió el desastre.¹⁴⁵

‘Si bien la Declaración de Cartagena no proporciona una definición legal para el concepto de ‘perturbación del orden público’, en opinión de ACNUR, el amplio alcance del lenguaje puede abarcar desastres climáticos o ambientales’.

ACNUR, *Amicus Curiae de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la Solicitud de Opinión Consultiva sobre la Emergencia Climática y los Derechos Humanos presentada por la República de Colombia y la República de Chile* (18 de diciembre de 2023) párr. 50 (traducción propia).

114. En países como México, las regulaciones nacionales incluyen el requisito de que las circunstancias “resulten de acciones atribuibles a los humanos”,¹⁴⁶ el cual se puede

cumplir a través de un análisis de las acciones y omisiones del gobierno antes y después del desastre (véase la Consideración Clave 5). Simplemente preguntar qué causó el evento no es suficiente, ya que la respuesta del Estado, o la falta de ella, es fundamental para determinar el impacto del desastre en la población.

115. Además, es importante señalar que, al igual que en la Convención de la OAU de 1969, una declaración formal de estado de emergencia no es un prerrequisito para determinar que existen circunstancias que perturban gravemente el orden público.¹⁴⁷

Violación masiva de los derechos humanos

116. De acuerdo con la Corte IDH, la palabra “masiva” se relaciona con la magnitud de la violación de derechos humanos, independientemente de su duración, y puede resultar de un único evento o de una serie de ellos.¹⁴⁸ La escala de la violación, en lugar del período de tiempo, es lo que califica un acto como “masivo”. Además, ACNUR señala que, cuando los efectos de las violaciones de derechos humanos se extienden más allá de las víctimas inmediatas y afectan a grandes segmentos de la población o a la sociedad en su conjunto, la situación también puede clasificarse como una violación masiva de derechos humanos.¹⁴⁹
117. Si bien el concepto ha sido examinado tradicionalmente por la Corte IDH en situaciones que involucran violencia extrema, como los asesinatos extrajudiciales, los principios legales subyacentes también son aplicables en el contexto del cambio climático y los desastres. En efecto, las violaciones masivas de derechos humanos ocurren en condiciones donde los derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales son grave y sistemáticamente denegados.¹⁵⁰ Estas condiciones pueden surgir tanto de impactos climáticos de aparición rápida como lenta, que generan consecuencias graves, como sequías, inundaciones, olas de calor, incendios y erosión costera.¹⁵¹
118. Algunas leyes nacionales imponen restricciones o criterios específicos sobre las condiciones que constituyen una “violación masiva de derechos humanos”. Por ejemplo,

¹⁴² Consideraciones jurídicas de ACNUR (n. 4) párr. 14; véase también Informe ACNUR sobre los efectos del cambio climático (n. 11) sección 1.1.2.; y la sección E de estas Herramientas Prácticas.

¹⁴³ ACNUR, *Amicus Curiae de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la Solicitud de Opinión Consultiva sobre la Emergencia Climática y los Derechos Humanos presentada por la República de Colombia y la República de Chile* (18 de diciembre de 2023) párr. 50.

¹⁴⁴ Ídem, párr. 55 (cita omitida). Véase también el párr. 97 de estas Herramientas Prácticas.

¹⁴⁵ Véase también Weerasinghe (n. 111).

¹⁴⁶ Véase el Documento ACNUR sobre la definición regional (n. 139) 3.

¹⁴⁷ Directrices ACNUR sobre conflictos armados (n. 97) párr. 79.

¹⁴⁸ *La Masacre de Dos Erres c. Guatemala*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (24 de noviembre de 2009) párrs. 73, 79, 152.

¹⁴⁹ Directrices ACNUR sobre conflictos armados (n. 97) párr. 76.

¹⁵⁰ Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina* (CIREFCA, 1989) párr. 34.

¹⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericana de derechos humanos*, Res. 3/2021 (31 de diciembre de 2021) 5.

el Reglamento de la Ley sobre Refugiados de México define este tipo de violaciones como aquellas que ocurren “conforme a una política determinada”.¹⁵² Sin embargo, incluso en el contexto del cambio climático y los desastres, las decisiones políticas moldean inherentemente la acción (o inacción) del gobierno en términos de preparación y respuesta, lo que puede generar impactos profundos y desiguales en la población.

119. En consecuencia, un factor clave para determinar la ocurrencia de una violación masiva de derechos humanos es si el Estado apoya, consiente o permite que estas violaciones ocurran al no tomar medidas preventivas. Según ACNUR, la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 no distingue entre los tipos de derechos que se ven amenazados—ya sea la vida, la seguridad o la libertad—y el desplazamiento en sí mismo puede ser un indicador de la existencia de una “violación masiva de derechos humanos”.¹⁵⁴

Amenazas a la vida, seguridad o libertad

120. El elemento de una “amenaza” o riesgo se refiere a la *posibilidad* de que se inflija un daño a individuos, grupos o poblaciones enteras. No es necesario que el daño se materialice. El énfasis no recae en las circunstancias personales del individuo al huir, sino en las condiciones objetivas en su país de origen que pueden resultar en amenazas a su vida, seguridad o libertad. La proximidad geográfica entre la situación y la persona es suficiente para potencialmente generar una amenaza que la obligue a huir de su país.¹⁵⁵
121. Se debe emplear una interpretación amplia de los derechos a la vida, seguridad y libertad, incluyendo “la integridad física y mental de las personas, la seguridad, las libertades, la dignidad humana y los medios de vida, con respecto a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional y regional”. Esta interpretación amplia es fundamental al considerar cómo los efectos del cambio climático y los desastres pueden dar lugar a graves violaciones de derechos humanos, obligando a las personas afectadas a cruzar fronteras en busca de refugio.

DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS DE 1969

Artículo 4

Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley ... Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 5

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Artículo 19

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

122. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado una interpretación robusta del principio de *no devolución*. La Convención Americana incluye explícitamente una obligación de no devolución que coincide con aquella incluida en la Convención de 1951,¹⁵⁷ la cual la Corte IDH considera una regla de derecho internacional consuetudinario.¹⁵⁸ Aunque la Declaración Americana no contiene explícitamente una obligación de no devolución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que esta es una herramienta esencial para respetar efectivamente ciertos derechos fundamentales, como los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal, además del derecho a buscar y recibir asilo.¹⁵⁹
123. La Corte IDH ha aclarado que el principio de no devolución es amplio y protege a las personas siempre que su “vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria”.¹⁶⁰ Como han reconocido tanto la Corte IDH como la Comisión

¹⁵² *Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria* (México) art. 4(X). Una “violación masiva de los derechos humanos” se define como: “Las conductas violatorias contra los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país de origen o residencia habitual, a gran escala y conforme a una política determinada”.

¹⁵³ *González y otras (Campo Algodonero) c. México*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (16 de noviembre de 2009) párr. 236.

¹⁵⁴ Directrices ACNUR sobre conflictos armados (n. 97) párr. 76.

¹⁵⁵ Ídem, párr. 81–82.

¹⁵⁶ Ídem, párr. 83.

¹⁵⁷ El artículo 22(8) de la Convención Americana establece: “En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.

¹⁵⁸ *Familia Pacheco Tineo c. Bolivia* (n. 137) párr. 151; Corte IDH OC-21/14 (n. 138) párr. 211.

¹⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado* (2000) párr. 31–32; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas*, Resolución 4/19 (7 de diciembre de 2019), Principio 6.

¹⁶⁰ *Familia Pacheco Tineo c. Bolivia* (n. 137) párr. 135.

Interamericana de Derechos Humanos, los Estados están obligados a ofrecer protección complementaria en casos donde el derecho de un individuo a la vida o libertad se vea amenazado, independientemente de si cumple con los requisitos para ser reconocido como una persona refugiada.¹⁶¹ Lo anterior subraya la amplitud del principio de *no devolución* dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo cual es particularmente relevante en el contexto del cambio climático y/o los desastres, debido a los efectos previamente mencionados.

124. Al momento de redactar estas Herramientas Prácticas, la Corte IDH tiene pendiente emitir una Opinión Consultiva sobre la “Emergencia climática y los derechos humanos”.¹⁶² Si bien aún está por verse cómo abordará la Corte el desplazamiento transfronterizo en el contexto del cambio climático,¹⁶³ se le ha solicitado afirmar que, bajo los marcos legales existentes, las personas no deben ser devueltas a lugares donde sus vidas, libertad o integridad personal estén en riesgo debido a amenazas previsibles causadas o intensificadas por la emergencia climática.¹⁶⁴

Derecho a la vida

Habitantes de La Oroya c. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos (27 de noviembre de 2023) (Corte IDH)

En este caso, la Corte IDH analizó la relación entre el derecho a un ambiente sano y el derecho a la vida. La Corte concluyó que la omisión del Estado en proteger a su población de la degradación ambiental, la cual ocasionó sufrimiento físico y psicológico, constituía una violación del derecho a una vida digna. Asimismo, sostuvo que el riesgo era particularmente alto para los niños, las mujeres y las personas mayores.

125. La Corte IDH ha sostenido de manera consistente que el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana, no solo prohíbe la privación arbitraria de la vida, sino que también impone a los Estados la obligación de proteger y garantizar la vida en condiciones

que aseguren una existencia digna.¹⁶⁵ Por ejemplo, la Corte ha reconocido que el acceso a recursos esenciales, como agua limpia, alimentación adecuada y atención médica, es fundamental para el cumplimiento de este derecho. Asimismo, la Corte IDH ha vinculado la protección del medio ambiente con el derecho a una vida digna, señalando que la degradación ambiental puede vulnerar este derecho.¹⁶⁶

126. En el contexto de la *no devolución*, la Corte IDH ha aclarado que el riesgo para la vida debe ser real y previsible. Esto implica que el peligro debe ser una consecuencia directa y predecible de acciones o condiciones prevalecientes específicas, y no meramente hipotético o remoto.¹⁶⁷
127. Estos principios son particularmente relevantes en casos de desplazamientos relacionados con el cambio climático y los desastres. El cambio climático intensifica la degradación ambiental y la escasez de recursos, mientras que la degradación ambiental aumenta la vulnerabilidad de las comunidades a los efectos del cambio climático.¹⁶⁸ Ambos fenómenos pueden generar condiciones que amenacen el derecho a la vida.

Derecho a la integridad personal

128. El derecho a la integridad personal está explícitamente reconocido en el artículo 5 de la Convención Americana, así como en el artículo XXVII de la Declaración Americana. Este derecho abarca tanto la integridad física como psicológica, garantizando la protección de las personas frente a amenazas o riesgos reales de daño que afecten su bienestar corporal y/o mental.¹⁶⁹
129. La Corte IDH ha sostenido que del “artículo 5 de la Convención Americana (...) se desprende el deber del Estado de no deportar, devolver, expulsar, extraditar o remover de otro modo a una persona que esté sujeta a su jurisdicción a otro Estado (...) cuando exista presunción fundada para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes”.¹⁷⁰ Esto se complementa con la obligación explícita de *no devolución* consagrada en el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

¹⁶¹ Corte IDH OC-21/14 (n. 138) párrs. 217, 237, 238, 240; Principios interamericanos sobre los derechos de las personas migrantes (n. 159), Principio 57.

¹⁶² República de Chile y República de Colombia, *Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile*, solicitud a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (9 de enero de 2023).

¹⁶³ Ídem, 14. Una de las preguntas planteadas ante la corte fue: “¿Qué obligaciones y principios deben guiar las medidas individuales y coordinadas que los Estados de la región deben adoptar para hacer frente a los desplazamientos humanos involuntarios, exacerbados por la emergencia climática?”.

¹⁶⁴ Felipe Navarro, “How the Inter-American Court Could Advance Protection for Climate-Displaced Individuals”, *Just Security* (12 de junio de 2024).

¹⁶⁵ *Guzmán Albarracín y otras c. Ecuador*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (24 de junio de 2020) párr. 155 (reforzando que el derecho a la vida no debe interpretarse de manera restrictiva).

¹⁶⁶ *Habitantes de La Oroya c. Perú*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (27 de noviembre de 2023) párrs. 136, 221; *Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal*, Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-23/17 (15 de noviembre de 2017) párrs. 109, 111.

¹⁶⁷ Corte IDH OC-21/14 (n.138) párr. 221.

¹⁶⁸ Véase por ejemplo CGRS, *Honduras: Climate Change, Human Rights Violations, and Forced Displacement* (diciembre de 2023).

¹⁶⁹ Corte IDH OC-21/14 (n. 138) párr. 224.

¹⁷⁰ Ídem, párr. 226.

130. La Corte IDH también ha aclarado que la protección contra amenazas a la integridad personal se extiende más allá de la tortura, abarcando otras formas de maltrato que pueden variar en gravedad dependiendo de factores como la duración del trato y la edad, el género, la salud y la vulnerabilidad general de la persona.¹⁷¹ Este enfoque integral busca garantizar que todas las formas de daño, ya sea físico o psicológico, sean evaluadas dentro del contexto específico de cada caso.

131. Además, la Corte ha reconocido el vínculo directo e inmediato entre los derechos a la vida y la integridad personal, particularmente en el contexto de la atención médica. Por ejemplo, la expulsión de una persona podría violar las obligaciones internacionales del Estado si genera un riesgo real de daño grave o un deterioro significativo de la salud que, potencialmente, provoque la muerte.¹⁷² “A efectos de evaluar una posible vulneración de la Convención o de la Declaración habrá de tenerse en cuenta el estado de salud o el tipo de dolencia que padece la persona, así como la atención en salud disponible en el país de origen y la accesibilidad física y económica a la misma, entre otros aspectos”.¹⁷³

132. Por ejemplo, en el caso *A. Mortlock*, la Comisión Interamericana analizó las obligaciones de no devolución de los Estados Unidos frente a la inminente deportación de la solicitante a Jamaica, dado su tratamiento continuo por VIH/SIDA. La Comisión consideró el potencial de trato inhumano y las consecuencias adversas para la salud que podría enfrentar si fuera deportada, y concluyó que la deportación violaría el artículo XXVI de la Declaración Americana, que prohíbe los castigos crueles, infames o inusuales.¹⁷⁴ Los riesgos para la salud pueden amplificarse significativamente en el contexto del cambio climático y los desastres, ya sea por la falta de atención médica en el país de origen o por el aumento en el riesgo de contagio de enfermedades.

¹⁷¹ *Habitantes de La Oroya c. Perú* (n. 166) párr. 137.

¹⁷² Corte IDH OC-21/14 (n. 138) párr. 229.

¹⁷³ Ídem.

¹⁷⁴ *Mortlock c. Estados Unidos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 63/08 (25 de julio de 2008).

G. Marcos regionales: Europa¹⁷⁵

DERECHO DE LOS REFUGIADOS

DIRECTIVA DE CALIFICACIÓN DE LA UE

Artículo 2(d)

“[R]efugiado” se refiere a un nacional de un tercer país que, debido a un temor fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede, o debido a dicho temor, no quiere acogerse a la protección de ese país.

133. La Directiva de Calificación de la Unión Europea (UE) se fundamenta en las obligaciones de los Estados miembros bajo el derecho internacional, pero también establece un conjunto supranacional de estándares mínimos. Su objetivo es asegurar que los Estados miembros “apliquen criterios comunes para la identificación de personas genuinamente necesitadas de protección internacional” y “garantizar que un nivel mínimo de beneficios esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros”.¹⁷⁶

134. La Directiva de Calificación de la UE ofrece dos formas de protección internacional: la condición de refugiado y la protección subsidiaria.¹⁷⁷ La primera se basa en la definición de refugiado contenida en la Convención sobre los Refugiados de 1951 y busca promover una interpretación coherente de esta entre los Estados miembros. La segunda se aplica a personas que enfrentan un “riesgo real de sufrir daños graves”.¹⁷⁸

135. La Directiva de Calificación de la UE sobre la definición de refugiado reproduce en gran medida la definición del artículo 1A(2) de la Convención de 1951, aunque incluye algunas modificaciones. Por ejemplo, incorpora explícitamente la alternativa de huida interna,¹⁷⁹ la cual en otros contextos se ha inferido únicamente de manera implícita en la definición.¹⁸⁰ Además, limita la protección de refugiados en los Estados miembros a nacionales de terceros países, es decir, personas que no son ciudadanos de un Estado miembro de la UE.

136. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tiene la autoridad para interpretar las disposiciones de la Directiva de Calificación de la UE y sus decisiones son vinculantes dentro de la UE.

DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (CEDH)

Artículo 2

El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena.

Artículo 3

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

¹⁷⁵ En este contexto, “Europa” se refiere a los 27 Estados Miembros de la Unión Europea (UE) y los 46 Estados Miembros del Consejo Europeo (las cuales son dos organizaciones regionales distintas).

¹⁷⁶ Directiva de Calificación de la UE, refundición 12 (traducción propia). La Directiva será reemplazada por una Regulación que entrará en vigencia el 1 de julio de 2026 y tendrá efectos directos en cada Estado Miembro. Las disposiciones analizadas aquí permanecerán en gran medida sin cambios; existen, por ejemplo, algunas salvaguardias adicionales para la persecución por motivos de género.

¹⁷⁷ Directiva de Calificación de la UE, art. 2(a).

¹⁷⁸ Ídem, art. 2(f) (aplica solo para nacionales de terceros países).

¹⁷⁹ Ídem, art. 8.

¹⁸⁰ Véanse los párrs. 62–65 de estas Herramientas Prácticas.

***Budayeva y otros c. Rusia* [2008] TEDH 15339/02**
(Tribunal Europeo de Derechos Humanos)

En este caso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que la omisión de Rusia en implementar sistemas efectivos de advertencia de desastres y de ayuda de emergencia para proteger a los residentes frente a deslizamientos de tierra en un área de riesgo conocido constituía una violación de su derecho a la vida. El Tribunal afirmó: “Las autoridades no han cumplido sus obligaciones positivas al no establecer un marco legislativo y administrativo diseñado para brindar protección efectiva contra amenazas al derecho a la vida” (para 159) (traducción propia).

137. Gran parte del análisis del derecho internacional de los derechos humanos mencionado anteriormente resulta igualmente aplicable en el contexto europeo. No obstante, la amplia jurisprudencia sobre el principio de *no devolución* desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), así como el marco legislativo establecido por la Directiva de Calificación de la UE, requieren una atención más detallada.

Derecho a la vida

138. En Europa, las solicitudes de protección internacional basadas en el derecho de los derechos humanos suelen resolverse en función del artículo 3 del CEDH (prohibición de la tortura y de tratos o penas inhumanos o degradantes) en lugar del artículo 2 (derecho a la vida).¹⁸¹ Como han señalado Goodwin-Gill y McAdam, ningún caso ha prosperado exclusivamente sobre la base del artículo 2, ya que las solicitudes suelen “formularse generalmente en conjunto con el artículo 3, y si se encuentra una violación de este último, entonces la solicitud del artículo 2 suele quedar sin efecto”.¹⁸² Vale la pena señalar que el TEDH ha reconocido que el deber de proteger la vida puede incluir la protección contra daños ambientales,¹⁸³ incluso en el contexto del cambio climático.¹⁸⁴

Tortura o trato inhumano o degradante

139. La prohibición de la tortura y de los tratos o castigos inhumanos o degradantes establecida en el artículo 3 del CEDH incluye una obligación implícita de no devolución (*non-refoulement*).¹⁸⁵ Aunque el TEDH no ha

abordado expresamente su aplicación en el contexto del cambio climático y los desastres, los principios legales establecidos en su extensa jurisprudencia sobre el principio de *no devolución* ofrecen una orientación significativa (véase la Consideración Clave 1).¹⁸⁶ En esencia, el artículo 3 prohíbe la expulsión cuando “se han presentado motivos sustanciales para creer que la persona interesada (...) enfrenta un riesgo real de ser sometida a tortura o a trato o pena inhumana o degradante”.¹⁸⁷

140. La determinación de lo que constituye exactamente dicho maltrato ha sido objeto de un amplio escrutinio y análisis. Para los fines presentes, la jurisprudencia más relevante se refiere a los denominados “casos de salud”, en los que los solicitantes han argumentado que su expulsión constituiría una violación del artículo 3 del CEDH debido a la falta de acceso a un nivel equivalente de atención médica y tratamiento en su país de origen. Los casos de salud ofrecen un paralelo útil para considerar las solicitudes de protección internacional relacionadas con los impactos del cambio climático y los desastres, dada la dimensión socioeconómica compartida por ambos contextos. Como se ha destacado a lo largo de estas Herramientas Prácticas, los impactos del cambio climático y los desastres no son simplemente “naturales” ni necesariamente indiscriminados. La forma en que se experimentan puede estar profundamente vinculada a características individuales y/o vulnerabilidades (véase la Consideración Clave 3), así como a actos u omisiones humanas (véase la Consideración Clave 4), incluyendo la implementación de leyes y políticas.
141. En 1997, en el primer caso clave de salud, *D c. Reino Unido*, el TEDH explicó que el principio de *no devolución* solo se había aplicado hasta ese momento en casos donde el riesgo de trato indebido “emanaba de actos intencionadamente infligidos por las autoridades públicas en el país receptor o por aquellas de entidades no estatales en ese país, cuando las autoridades allí no podían brindarle la protección adecuada”.¹⁸⁸ Sin embargo, dada la “importancia fundamental” del artículo 3,

el Tribunal debe reservarse suficiente flexibilidad para abordar la aplicación del artículo 3 en otros contextos que puedan surgir. Por lo tanto, no está impedido de examinar la solicitud de un solicitante bajo el artículo 3 cuando la fuente del riesgo de trato prohibido en el país receptor provenga de factores que no comprometan, ni directa ni indirectamente, la responsabilidad

¹⁸¹ El artículo 3 de la CEDH se ve reflejado en el artículo 15(b) de la Directiva relativa a los requisitos de la UE, descrita seguidamente.

¹⁸² Goodwin-Gill y McAdam (n. 62) 378 (traducción propia). El Tribunal también ha indicado que el análisis del artículo 3 “aplica de igual manera al riesgo de violaciones del artículo 2”:

Z y T c. Reino Unido [2006] TEDH 27034/05, 6 (traducción propia).

¹⁸³ Véase, por ejemplo, *Öneryıldız c. Turquía* [2004] TEDH 48939/99, párrs. 71–72; *Budayeva y otros c. Rusia* (n. 50) párrs. 152–54; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Environment and the European Convention on Human Rights* (abril de 2024).

¹⁸⁴ Véase en general *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* (n. 43) párr. 511.

¹⁸⁵ *Soering c. Reino Unido* (1989) 11 TEDH 439.

¹⁸⁶ El punto de partida es *Soering c. Reino Unido*, idem. Véase también *Chahal c. Reino Unido* [1996] 23 TEDH 413; *Saadi c. Italia* [2008] TEDH 37201/06; *Jabari c. Turquía* [2000] TEDH 40035/98; *NA c. Reino Unido* [2008] TEDH 25904/07; *D c. Reino Unido* (n. 103).

¹⁸⁷ *Soering c. Reino Unido* (n. 185) párr. 91 (traducción propia).

¹⁸⁸ *D c. Reino Unido* (n. 103) párr. 49 (citas omitidas).

de las autoridades públicas de ese país, o que, consideradas de manera aislada, no infrinjan por sí mismas los estándares establecidos en dicho artículo. Limitar la aplicación del artículo 3 de esta manera socavaría el carácter absoluto de su protección.¹⁸⁹

142. En consecuencia, el Tribunal concluyó que, dada la “situación excepcional” del caso y “la etapa crítica que ha alcanzado la enfermedad fatal del solicitante”, la implementación de la decisión de expulsarlo constituiría un trato inhumano en violación del artículo 3.¹⁹⁰

143. Desde entonces, la jurisprudencia ha evolucionado, aunque de maneras que pueden resultar difíciles de conciliar. En esencia, cuando el daño alegado se relaciona con la falta de recursos, en lugar de un acto u omisión intencional por parte del Estado, la expulsión solo se considerará inadmisibles “en un caso muy excepcional, donde las razones humanitarias contra la expulsión sean contundentes”.¹⁹¹ Esta fue la conclusión del Tribunal en *N c. Reino Unido*, donde el riesgo de daño “emanaba no de los actos u omisiones intencionales de las autoridades públicas o de entidades no estatales, sino de una enfermedad de origen natural y de la falta de recursos suficientes para enfrentarla en el país receptor”.¹⁹²

144. En contraste, en *Sufi y Elmi*, el Tribunal evaluó la expulsión prospectiva de los solicitantes hacia las alarmantes condiciones humanitarias en Somalia. Declaró que, aunque dichas condiciones eran en parte consecuencia de una sequía “con un origen natural”, se debían “principalmente a las acciones directas e indirectas de las partes involucradas en el conflicto”.¹⁹³

Si las alarmantes condiciones humanitarias en Somalia fueran únicamente, o incluso principalmente, atribuibles a la pobreza o a la falta de capacidad del Estado para abordar un fenómeno de origen natural, como una sequía, es posible que la evaluación realizada en *N. v. Reino Unido* se hubiera considerado adecuada. Sin embargo, resulta evidente que, *aunque la sequía ha contribuido a la crisis humanitaria, esta se debe principalmente a las acciones directas e indirectas de las partes involucradas en el conflicto*. Informes señalan que todas las partes en el conflicto han empleado tácticas bélicas indiscriminadas en zonas urbanas densamente pobladas, sin tener en cuenta

la seguridad de la población civil (...). Este hecho, por sí solo, ha provocado un desplazamiento masivo y la desintegración de la infraestructura social, política y económica. Además, la situación se ha agravado debido a que al-Shabaab se niega a permitir la operación de agencias de socorro internacionales en las áreas bajo su control, a pesar de que entre un tercio y la mitad de los somalíes viven en condiciones extremas de privación.¹⁹⁴

145. Para determinar si se había violado el artículo 3, el Tribunal sostuvo que era necesario evaluar “la capacidad de un solicitante para satisfacer sus necesidades más básicas, como el acceso a alimentos, higiene y albergue, su vulnerabilidad a maltratos y la posibilidad de que su situación mejore dentro de un periodo razonable”.¹⁹⁵

146. En este contexto, es importante destacar que la distinción clara que hace el Tribunal entre la sequía como “un fenómeno de origen natural”,¹⁹⁶ por un lado, y las acciones deliberadas de las partes en conflicto, por otro, es problemática. Esto se debe a que omite considerar la naturaleza inherentemente social, política y económica de los desastres y otras condiciones ambientales o climáticas adversas (véase la Consideración clave 2). Por ejemplo, los efectos de una sequía pueden intensificar la inseguridad alimentaria y otras vulnerabilidades que afectan a las personas.¹⁹⁷ Reconocer este hecho implica que el umbral extremadamente alto del “origen natural” establecido en *N c. Reino Unido*, así como en casos posteriores que se discutirán a continuación, podría tener un papel menos relevante en las solicitudes de protección internacional relacionadas con los impactos del cambio climático y los desastres.

147. El TEDH intentó clarificar la aplicación de los diferentes estándares que surgidos en relación con situaciones de “origen natural”.¹⁹⁸ Respecto a los casos de salud, declaró que el estándar relevante era si la expulsión generaría un “riesgo real (...) de ser expuesto a una disminución grave, rápida e irreversible en el estado de salud [del solicitante], que resultaría en sufrimiento intenso o en una reducción significativa de la expectativa de vida”.¹⁹⁹

148. Este análisis también resultó relevante en los casos de *Paposhvili y Savran*.²⁰⁰ En *Paposhvili*, el Tribunal observó que “aunque [el solicitante] no enfrentaría un riesgo inminente de morir, enfrentaría un riesgo real, dada la ausencia o falta de acceso a dicho tratamiento, de ser

¹⁸⁹ Ídem (traducción propia).

¹⁹⁰ Ídem, párr. 53 (énfasis agregado). Véase también la Declaración de la RLI (n. 11) párr. 31.

¹⁹¹ *N c. Reino Unido* [2008] TEDH 453, párr. 42.

¹⁹² Ídem, párr. 43 (énfasis agregado).

¹⁹³ *Sufi y Elmi* (n. 103) párr. 282.

¹⁹⁴ Ídem. (énfasis agregado).

¹⁹⁵ Ídem, párr. 283 (traducción propia), haciendo referencia también a *MSS c. Bélgica y Grecia*, Sol. Núm. 30696/09 (TEDH, 21 de ene. de 2011) párr. 254.

¹⁹⁶ *Sufi y Elmi* (n. 103) párr. 282.

¹⁹⁷ *AC (Tuvalu)* (n. 39) párr. 75; véase también el dictamen de la Corte Suprema Administrativa de Austria en W251 2137996-1 (2017), citó a Ammer y otros (n. 71) 14.

¹⁹⁸ *SHH c. Reino Unido*, Sol. Núm. 60367/10 (TEDH, 29 de enero de 2013).

¹⁹⁹ *Paposhvili c. Bélgica*, Sol. Núm. 41738/10 (TEDH, 13 de diciembre de 2016) párr. 183.

²⁰⁰ Ídem; *Savran c. Dinamarca*, Sol. Núm. 57467/15 (TEDH, 7 de diciembre de 2021).

expuesto a una disminución grave, rápida e irreversible de su estado de salud, que resultaría en un sufrimiento intenso o una reducción significativa de la expectativa de vida”. Además, señaló que el país de asilo tenía una “obligación negativa de no exponer a las personas a un riesgo de trato indebido proscrito por el artículo 3”, independientemente de la fuente de ese riesgo.²⁰¹ Cabe destacar que el Tribunal afirmó que “el impacto de la expulsión sobre la persona interesada debe evaluarse comparando su estado de salud antes de la expulsión y cómo evolucionaría después de la transferencia al Estado receptor”.²⁰² Este “plazo más largo para la evaluación del riesgo”²⁰³ es particularmente relevante en casos relacionados con los impactos futuros del cambio climático. Como han observado algunos académicos,

[I]a concesión en Paposhvili de que un tomador de decisiones debe considerar la evolución de la situación tras la transferencia es significativa, aunque no existe una delimitación precisa del período temporal relevante. Sin embargo, claramente permite una evaluación a más largo plazo en comparación con el criterio más limitado articulado en *N c. Reino Unido*.²⁰⁴

149. Mientras que en Savran se reafirmó la decisión adoptada en *Paposhvili*, también se resolvió que la evaluación establecida en *Paposhvili* requiere un enfoque más amplio, es decir,

un concepto que sea capaz de abarcar múltiples factores, incluyendo los efectos directos (...) así como las consecuencias más remotas. Además, sería un error ignorar la asociación entre los diversos fragmentos del caso. (...) Un caso particular se debe evaluar con base en *todos esos elementos en conjunto y considerados como un todo*.²⁰⁵

150. En abril de 2024, la Gran Sala del TEDH dictó tres sentencias relacionadas con el cambio climático y los derechos humanos.²⁰⁶ Aunque estos casos no estaban directamente relacionados con la protección internacional,

podrían tener implicaciones para este tipo de solicitudes. En particular, el Tribunal reconoció que “la cuestión ya no es si, sino cómo los tribunales de derechos humanos deben abordar los impactos de los daños ambientales en el disfrute de los derechos humanos”.²⁰⁷

151. Sin embargo, es importante señalar que algunos de los aspectos procesales en estos casos estaban relacionados específicamente con los impactos del cambio climático dentro del territorio del Estado objeto de la solicitud.²⁰⁸ En contraste, para los fines de estas Herramientas Prácticas, el asunto relevante es el riesgo de trato indebido que surgiría si un Estado Miembro expulsa al solicitante de su territorio. El TEDH ha mantenido de manera consistente que la expulsión a un Estado fuera de Europa no depende de que el solicitante reciba un estándar de tratamiento equivalente en dicho país.²⁰⁹ En *Carême c. Francia*, el Tribunal subrayó la importancia de que el solicitante demuestre un riesgo individual. Sin embargo, para determinar una violación—incluida en el contexto de la no devolución—no es necesario que una persona demuestre un riesgo superior al enfrentado por grupos particulares dentro de la sociedad (véase la Consideración clave 3).

Otros derechos

152. Finalmente, cabe destacar que los artículos 2 y 3 no son las únicas disposiciones del CEDH que pueden dar lugar a una obligación de *no devolución*. El TEDH ha reconocido expresamente que los artículos 4, 5, 6, 8 y 9 también pueden implicar dicho deber.²¹¹ No obstante, se requiere un umbral particularmente alto, es decir, una “negación flagrante” o una “violación flagrante” de un derecho, dado que “sería difícil imaginar un caso en el que tal violación no estuviera ya comprendida en la prohibición de retorno a un trato ‘inhumano o degradante’”.²¹² En esencia, este alto estándar prevé una violación “tan fundamental que equivale a una nulificación o destrucción de la esencia misma del derecho garantizado”.²¹³

²⁰¹ *Paposhvili c. Bélgica* (n. 199) párr. 183, 188–92.

²⁰² Ídem, párr. 188 (énfasis añadido).

²⁰³ Anderson y otros (n. 27) 130.

²⁰⁴ Ídem, 131 (traducción propia).

²⁰⁵ *Savran c. Dinamarca* (n. 200).

²⁰⁶ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* (n. 43); *Duarte Agostinho y otros c. Portugal y 32 otros*, Sol. Núm. 39371/20 (TEDH, 9 de abr. de 2024); *Carême c. Francia*, Sol. Núm. 7189/21 (TEDH, 9 de abril de 2024).

²⁰⁷ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* (n. 43) párr. 451 (traducción propia).

²⁰⁸ Ídem, párr. 550.

²⁰⁹ *Duarte c. Reino Unido* (n. 103) párr. 54.

²¹⁰ *Carême c. Francia* (n. 206) párr. 84.

²¹¹ Véase los casos y el análisis en Goodwin-Gill y McAdam (n. 62) 380–84.

²¹² Ídem, 381 (citas omitidas).

²¹³ *Mamatkulov y Askarov c. Turquía*, Sol. Núm. 46827/99 y 46951/99 (TEDH, 4 de feb. de 2005) 537, párr. 14 (opinión conjunta y salvamento de voto parcial de los jueces Bratza, Bonello y Hedigan), adoptada por la corte en *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido*, Sol. Núm. 8139/09 (TEDH, 9 de mayo de 2012) párr. 260.

DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

DIRECTIVA DE CALIFICACIÓN DE LA UE

Artículo 2(f)

Se considera “persona con derecho a protección subsidiaria” a un nacional de un tercer país o una persona apátrida que no cumpla los requisitos para ser reconocido como refugiado, pero respecto de quien existan motivos fundados para creer que, si fuera devuelto a su país de origen (o, en el caso de una persona apátrida, a su país de residencia habitual anterior), enfrentaría un riesgo real de sufrir daños graves según lo definido en el

Artículo 15

Los daños graves incluyen:

- (a) La imposición de la pena de muerte o su ejecución
- (b) La tortura, los tratos inhumanos o degradantes, o las penas infligidas al solicitante en su país de origen.
- (c) Una amenaza grave e individual contra la vida o la seguridad de un civil, provocada por violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

Tribunale di Milano, Fallo, RG n 8753/2020, 13 de marzo de 2024 (Italia)

En este caso, el Tribunal de Milán otorgó protección subsidiaria a un solicitante de Bangladesh debido al riesgo que enfrentaba por vivir en lo que se conoce como “chars”, es decir, islas temporales de arena que emergen tras las inundaciones y pueden desaparecer con inundaciones posteriores. El Tribunal determinó que, además de haber desplazado al solicitante de su hogar en varias ocasiones, las inundaciones severas, las erosiones y los deslizamientos de tierra en su lugar de origen generaban un riesgo de violaciones graves a sus derechos a la vida, la integridad física, la salud, un ambiente saludable, la alimentación y la vivienda. El Tribunal concluyó que estos riesgos constituían un trato inhumano y degradante conforme a la definición de la Directiva de Calificación de la UE. Asimismo, determinó que el solicitante se veía afectado de manera desproporcionada debido a su pertenencia a una clase social desfavorecida.

Al considerar que los factores ambientales representaban riesgos equivalentes a un “trato”, el Tribunal subrayó que dichos riesgos se habían visto agravados por la ausencia de políticas estatales efectivas de gestión de riesgos ambientales o de programas básicos de apoyo para las poblaciones afectadas.

153. Las solicitudes de protección internacional relacionadas con los impactos del cambio climático y los desastres se han considerado en varios Estados miembros de la UE.²¹⁴ Por ejemplo, un análisis de casos en Austria y Suecia mostró que dichos impactos suelen considerarse dentro del contexto general de la solicitud (como una sequía que resulta en escasez de recursos, combinada con las circunstancias personales del solicitante)²¹⁵ en lugar de ser examinados de forma independiente. En los casos en Austria, estos impactos fueron evaluados como parte del análisis del “riesgo real” y también en relación con la disponibilidad de una alternativa de huida interna.²¹⁶ Los casos en Alemania, Francia e Italia también reflejan que las autoridades decisorias muestran cierta disposición a reconocer los impactos del cambio climático y los desastres como elementos de una solicitud de protección internacional.²¹⁷

154. A primera vista, el artículo 15(b) de la Directiva de Calificación de la UE guarda similitudes con el artículo 3 del CEDH. Sin embargo, en casos relacionados con el “riesgo de deterioro en la salud”²¹⁸ de un solicitante, “que no resulta de una privación intencionada de atención médica”,²¹⁹ el TJUE ha establecido que el artículo 15(b) debe interpretarse en relación con el artículo 6 de la Directiva de Calificación, que contiene una lista no exhaustiva de los “agentes de persecución o causantes de daños graves”. Lo anterior significa que el artículo 15(b)

se debe interpretar que un daño grave (...) no incluye situaciones en las que un solicitante que padece una enfermedad grave pueda ser sometido (...) a un trato inhumano o degradante si es devuelto a su país de origen debido a la falta de tratamiento adecuado en dicho país, salvo que ese solicitante sea privado intencionalmente de atención médica.²²⁰

Esto podría tener implicaciones en casos relacionados con los impactos del cambio climático y los desastres, si no se puede demostrar la existencia de un acto u omisión deliberada.

²¹⁴ Véase, p. ej., Ammer y otros (n. 71).

²¹⁵ Véase el dictamen de la Corte Suprema Administrativa de Austria en W211 2172503-1 (2018), citada en Ammer y otros (n. 71) 15.

²¹⁶ Ammer y otros (n. 71) 13.

²¹⁷ Scissa (n. 10); Foster y otros (n. 48); Goodwin-Gill y McAdam (n. 62) 661 y ss.

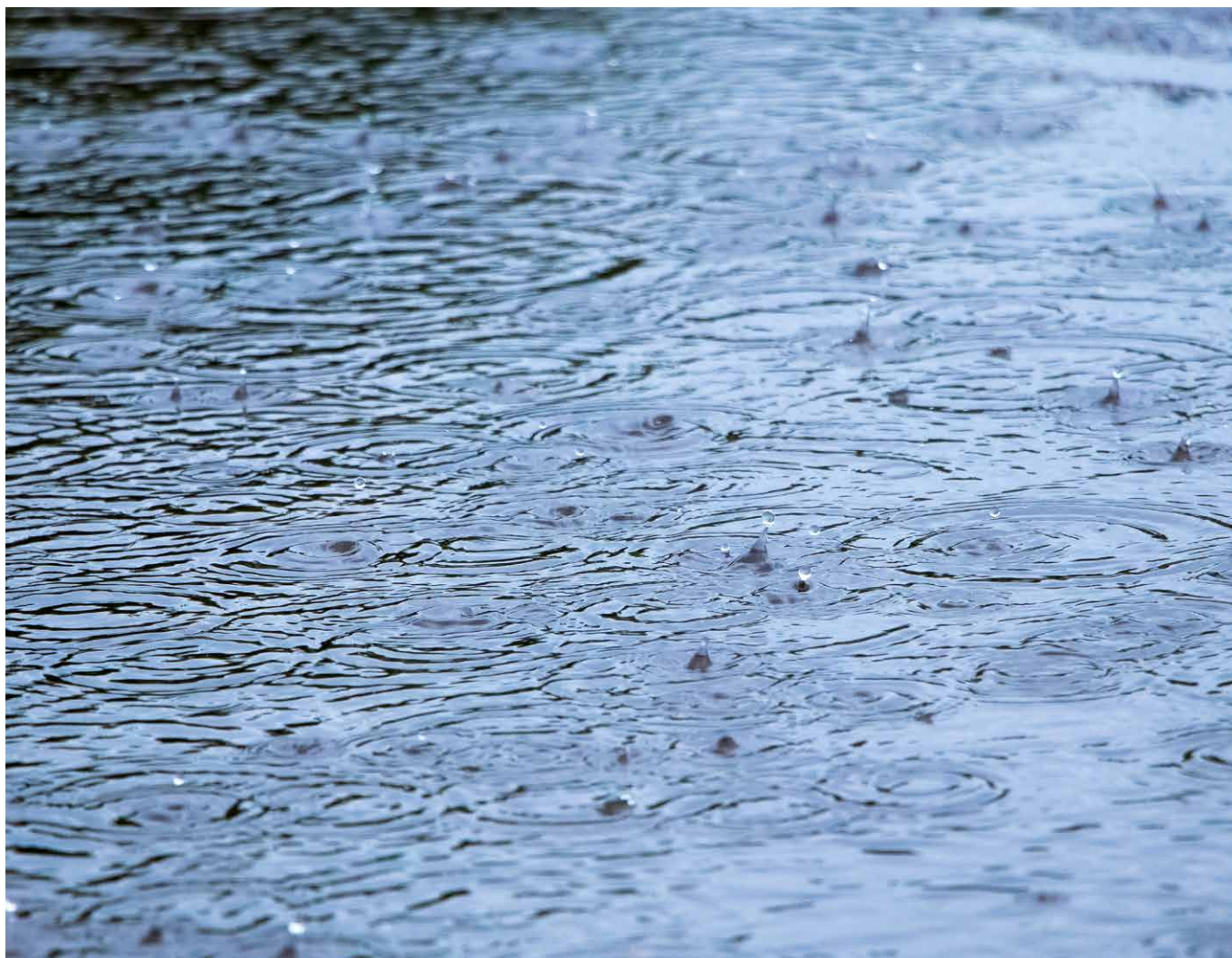
²¹⁸ *Mohamed M' Bodj c. Estado Belga* (TEDH, 18 de diciembre de 2014) párr. 36.

²¹⁹ Ídem, párr. 31.

²²⁰ Ídem, párr. 41 (traducción propia); véase también el párr. 43.

155. Es importante destacar que el término “deterioro” sugiere que el riesgo de daño no necesariamente debe ser agudo en el momento de la expulsión, sino que puede incluir un deterioro más gradual. El TEDH ha establecido que se prohíbe la expulsión “cuando dicha expulsión resultaría en un riesgo real y demostrable de un deterioro significativo y permanente en el estado de salud de la persona afectada”.²²¹ Esto resulta especialmente relevante en el contexto del cambio climático y los desastres, donde los efectos adversos pueden manifestarse a largo plazo, en consonancia con el concepto de “trayectoria del riesgo”.²²²

156. Por último, la “alternativa de huida interna”, que en ocasiones se ha interpretado como parte de la definición de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se aplica de manera explícita a las solicitudes de protección subsidiaria en virtud de la Directiva de Calificación de la UE.²²³



²²¹ *MP c. Secretary of State for the Home Department* (TEDH, 24 de abril de 2018) párr. 41.

²²² *AW (Kiribati)* (n. 22) párr. 108.

²²³ Directiva de Calificación de la UE (n. 176), art. 8. Véanse los párrs. 62–65 de estas Herramientas Prácticas.

H. Conclusión

157. El análisis legal y los ejemplos de jurisprudencia presentados en estas Herramientas Prácticas constituyen un punto de partida esencial para las autoridades decisorias y los profesionales involucrados en la preparación o evaluación de solicitudes de protección internacional en el contexto del cambio climático y los desastres. Estas Herramientas Prácticas ilustran cómo la interacción entre los peligros naturales y otros impactos climáticos, junto con factores sociales, económicos y políticos más amplios, puede generar un panorama de riesgos complejo y una serie de daños que podrían justificar una solicitud de protección internacional.

158. Aunque estas Herramientas Prácticas se centran en los marcos de protección internacionales y regionales, su aplicación necesariamente ocurre dentro de un contexto legal nacional. Por ello, sería valioso promover el desarrollo de guías a nivel nacional, como las ya existentes en los Estados Unidos²²⁴ y las que actualmente están en proceso de elaboración en Australia.²²⁵



Crédito fotográfico: Banco Mundial/Khasar Sandag

²²⁴ CGRS (n. 15)

²²⁵ En desarrollo por el Kaldor Centre for International Refugee Law, UNSW Sydney.

Apéndices



APÉNDICE A: PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Estas preguntas investigativas pueden servir como guía para las autoridades decisorias y los profesionales en la preparación o evaluación de solicitudes de protección internacional relacionadas con el cambio climático y los desastres.²²⁶

Adaptadas a las circunstancias específicas de cada país, estas preguntas pueden ser útiles para identificar el riesgo de daño que enfrenta el solicitante en caso de ser devuelto, así como para analizar aspectos como la disponibilidad de protección estatal o la existencia de una alternativa de reubicación interna. Cabe destacar que estas preguntas son orientativas y no exhaustivas, por lo que deben complementarse con preguntas generales relevantes para todas las solicitudes de protección internacional. Además, dependiendo de la jurisdicción, podrían requerirse preguntas adicionales o más específicas.

Riesgos

1. ¿Las inundaciones, tormentas o sequías son eventos frecuentes en el lugar de donde provienes? ¿Con qué frecuencia ocurren? ¿Ha cambiado la frecuencia o gravedad de estos eventos?
2. ¿Cómo responden tú y tu comunidad a estos eventos? ¿Te sientes seguro después de que ocurre uno de estos eventos? ¿Por qué sí/por qué no?
3. ¿Tú o tu comunidad interactúan con el gobierno de tu país de origen? ¿En qué situaciones o por qué razones?
4. ¿Tienen suficiente comida en casa? ¿Todos tienen lo necesario? ¿Esto ha cambiado? De ser así, ¿a qué se debe el cambio?
5. ¿Debes trasladarte lejos para satisfacer tus necesidades básicas después de un desastre? ¿Es seguro para ti realizar ese viaje?
6. ¿A dónde suelen trasladarse las personas después de un desastre? ¿Por qué eligen ir allí?
7. ¿Hay suficientes recursos naturales, como agua, en el lugar de donde provienes? Si no, ¿cuáles son las consecuencias de esta escasez?
8. ¿Hay conflictos o enfrentamientos en el lugar de donde provienes? ¿Cuáles son las causas? ¿Estos conflictos se ven afectados o influenciados por las inundaciones, tormentas o sequías?

Respuesta/acciones del gobierno

9. ¿El gobierno proporciona ayuda a las comunidades afectadas por inundaciones, tormentas o sequías? ¿Qué tipo de ayuda ofrecen? ¿Dónde se encuentra?
10. ¿La ayuda del gobierno está disponible y accesible para todos por igual o solo para algunos grupos? ¿Cuáles grupos?
11. ¿Cómo responden las autoridades locales, el personal de seguridad o la policía ante los desastres?
12. ¿Se proporciona albergue a las personas cuyas viviendas han sido afectadas por desastres? ¿Dónde se encuentran y qué tipo de albergues son? ¿Son seguros? ¿Por qué sí o por qué no? ¿Cuánto tiempo pueden quedarse las personas allí?
13. ¿Existen medidas para ayudar a las personas a lidiar con desastres (por ejemplo, sistemas de alerta temprana, evacuaciones)?
14. ¿El gobierno ayuda a tu comunidad a adaptarse a la degradación ambiental y los cambios climáticos? ¿Ayuda a otras comunidades? Si el gobierno trata a las comunidades de manera diferente, ¿sabes por qué? ¿Por qué crees que lo hace?
15. ¿El gobierno proporciona información sobre desastres y cambios ambientales a las personas de dónde provienes? ¿En qué idioma se proporciona esta información? ¿Es accesible para todos?

Medios de vida

16. ¿A qué te dedicas? ¿Cómo es tu trabajo? ¿Eres dueño de tierras? ¿Te encargas de cuidar la tierra? ¿De qué manera?
17. ¿Ha cambiado algo en la forma en que te ganas la vida? ¿Tu negocio o empleo se ha visto afectado por desastres?
18. ¿Ha cambiado algo en tus tierras? ¿Qué ha cambiado? ¿Cuándo empezó a suceder?
19. ¿El gobierno u otra entidad brinda ayuda frente a los cambios en tus medios de vida? ¿Ayudan a tu comunidad a prepararse, adaptarse a los cambios o recuperarse después de un desastre?
20. ¿Podrías seguir manteniéndote a ti mismo y a tu familia para cubrir sus necesidades básicas si regresaras a tu hogar? Si no, ¿por qué no? ¿Qué sucedería si ocurriera otro desastre?

²²⁶ Estas preguntas se basan en las incluidas en el Apéndice B, "Sample Climate-Sensitive Intake Questions", en CGRS, *Practice Advisory: Investigating Climate-Related Aspects of Fear-of-Return Claims: Indigenous Miskitu Individuals in Nicaragua* (junio de 2024).

APÉNDICE B: RECURSOS CLAVE

Esta lista incluye recursos clave que ofrecen orientación a las autoridades decisorias, así como a quienes representan o asisten a personas solicitantes de asilo. Estos recursos se han mencionado a lo largo de estas Herramientas Prácticas y se enumeran aquí para facilitar su consulta y acceso.

Recursos clave sobre protección internacional en el contexto del cambio climático y desastres

- > Center for Gender & Refugee Studies (CGRS), [*Practice Advisory: Analyzing Asylum Claims for Individuals Fleeing Climate Change or Environmental Disasters*](#) (febrero de 2023)
- > CGRS, [*Practice Advisory: Investigating Climate-Related Aspects of Fear-of-Return Claims: Indigenous Miskitu Individuals in Nicaragua*](#) (junio de 2024)
- > Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), [*Análisis judicial: Requisitos para el reconocimiento de la protección internacional*](#) (2da ed., 2023) (sección 3.4: Riesgos medioambientales)
- > Platform on Disaster Displacement (PDD) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), [*Policy Brief: Protection of Persons Displaced across Borders in the context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change: Good Practices to Support Implementation of the Global Compact on Refugees*](#), Informe de Política (diciembre de 2023)
- > Refugee Law Initiative, [*Declaration on International Protection in the context of Disasters and Climate Change*](#) (2024) (y *Ensayo analítico*)
- > ACNUR, [*Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres*](#) (1 de octubre de 2020)
- > ACNUR, [*Impactos del cambio climático y desplazamiento transfronterizo: El derecho internacional de los refugiados y el mandato de ACNUR*](#) (diciembre de 2023)

Recursos claves sobre el cambio climático, desastres y desplazamiento en general

- > International Refugee Assistance Project y otros, [*Enduring Change: A Data Review of Firsthand Accounts of Climate Mobility Impacts*](#) (2024)
- > Jane McAdam and Tamara Wood, [*Kaldor Centre Principles on Climate Mobility*](#) (noviembre de 2023)
- > Iniciativa Nansen on Disaster-Induced Cross-Border Displacement, [*Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*](#) (vol 1, 2015)
- > Base de datos [*Climiglaw*](#) (Global Strategic Litigation Council, Earth Refuge, the Raoul Wallenberg Institute y Zolberg Institute for Migration & Mobility)
- > La Casa Blanca, [*Report on the Impact of Climate Change on Migration*](#) (octubre de 2021) sección IV.

