

**Impactos del cambio climático y desplazamiento transfronterizo:
El derecho internacional de los refugiados y el mandato de ACNUR
12 de diciembre de 2023**

La crisis climática global es una crisis humana que contribuye al movimiento de millones de personas dentro y más allá de las fronteras. En muchas situaciones, las personas desplazadas en el contexto de los impactos del cambio climático y los desastres¹ tendrán derecho a protección internacional en virtud del derecho internacional, activando el mandato y el papel de liderazgo de ACNUR.

El presente documento pretende:

- Aclarar el derecho internacional en relación con la protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de los impactos del cambio climático y los desastres, con base en la Guía de ACNUR de 2020²;
- Establecer el mandato de ACNUR para interpretar el derecho internacional de los refugiados y su aplicación a las personas desplazadas en el contexto de los desastres y el cambio climático, así como explicar el papel operativo, de liderazgo y la incidencia de ACNUR en estos contextos.

1. Aclarar la aplicación del derecho internacional de los refugiados y el derecho de los derechos humanos a la protección de las personas desplazadas a través de fronteras

El concepto de protección internacional es un elemento fundamental de las responsabilidades de ACNUR. Tal y como se estipula en el Estatuto de ACNUR de 1950, el Alto Comisionado, “actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional [...] y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados”³. La necesidad de protección internacional surge cuando una persona se encuentra fuera de su propio país y no puede regresar a él porque allí se encontraría en una situación de riesgo, y su país no está en condiciones de ofrecerle protección, o no quiere hacerlo. Los riesgos que pueden suscitar la necesidad de protección internacional incluyen tradicionalmente los de persecución, amenazas a la vida, la libertad o la integridad física como consecuencia de un conflicto armado o una situación de violencia generalizada, graves violaciones de los derechos humanos, o acontecimientos o circunstancias que perturben gravemente el orden público. Las necesidades de protección internacional también surgen en el contexto de los desastres y el cambio climático.

Existen dos categorías principales de personas que pueden estar comprendidas en las definiciones de persona refugiada del derecho internacional, de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los instrumentos regionales de derecho de los refugiados. Además, en algunas circunstancias concretas, los impactos del cambio climático pueden suscitar necesidades de protección internacional en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Por otra parte, en ciertas situaciones en las que puede no ser posible o aplicable llevar a cabo una determinación individual de la condición de persona refugiada, se pueden otorgar formas de protección y estancia temporales o humanitarias a personas desplazadas en el contexto de los impactos del cambio climático y los desastres.

¹ La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) define [desastre](#) como una “perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad que implica pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos o medioambientales generalizados que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”.

² Véase ACNUR, [Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres](#), 2020.

³ Además, los párrafos 3 y 9 del Estatuto de ACNUR tratan de la futura evolución de las funciones y actividades de ACNUR.

1.1. Las personas refugiadas en el marco de los instrumentos internacionales y regionales del derecho de los refugiados

1.1.1. Según la **Convención de 1951**, las personas **refugiadas** pueden incluir:

- a. Personas que huyen de **conflictos o violencia**, que puedan ser **causados o agravados** por los efectos de los desastres o el cambio climático, haciendo que el Estado no esté en condiciones de proteger a las víctimas o no quiera hacerlo, dejándolas en situación de riesgo de persecución.

Ejemplo: Las personas desplazadas por el conflicto en Sudán y Sudán del Sur en 2019, en el que el control de los recursos naturales –incluida la tierra fértil– era un objetivo estratégico de ambas partes enfrentadas en un contexto de desertificación y otros efectos del cambio climático en la región⁴.

- b. Defensores del medio ambiente, activistas o periodistas señalados y perseguidos por su labor de defensa, conservación o denuncia de ecosistemas y recursos o respuestas gubernamentales ante los efectos del cambio climático, que pueda considerarse un **posicionamiento político**.

Ejemplo: Defensores del medio ambiente objeto de violencia en el norte de Centroamérica, en áreas en que se produce una explotación de recursos naturales relacionada con la minería, proyectos energéticos, la agricultura, la explotación forestal excesiva y/o ilegal y el desarrollo turístico o inmobiliario⁵.

Ejemplo: Una persona que participaba en los esfuerzos de socorro posteriores al Ciclón Nargis fue objeto de extorsión y amenazas por razón de su perfil étnico, religioso y/o político⁶.

- c. Personas que pertenecen a **grupos determinados** (como mujeres, **niños y niñas**, adultos **mayores** y personas con **discapacidad**) que padecen de manera desproporcionada el mayor impacto del cambio climático, agravado por la discriminación preexistente, la violencia de género, la trata de personas y el matrimonio infantil. También **grupos minoritarios, pueblos indígenas** u otras poblaciones que ya se encuentran en situación de **marginación o vulnerabilidad**, a las que se les niega el acceso a recursos o asistencia o quedan excluidas de las estrategias de reducción del riesgo de desastres antes o después de que se produzca un desastre provocado por el clima. Además, cuando los efectos adversos del cambio climático se traducen en situaciones de **inseguridad alimentaria o hambruna**, y en caso de que el Estado se muestre reacio o incapaz de asegurar un acceso no discriminatorio a alimentos para determinados grupos, estas personas pueden padecer un riesgo de persecución.

Ejemplo: A un hombre paquistaní se le concedió la condición de refugiado en Italia por su pertenencia a un determinado grupo social por el hecho de tener una historia similar a la de víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral. El Tribunal reconoció que se encontraba en situación de vulnerabilidad extrema y de vulnerabilidad ante los desastres y el cambio climático como factor agravante de su vulnerabilidad ante los riesgos de ser víctima de trata⁷.

⁴ Véase The Independent, [South Sudan, where a water crisis is leading to child kidnappings and rape \(Sudán del Sur, donde una crisis por el agua se está traduciendo en violaciones y secuestros de niños y niñas\)](#), 2019 (disponible en inglés); Humanitarian Practice Network, [Environmental degradation and conflict in Darfur: implications for peace and recovery \(Degradación ambiental y conflicto en Darfur: implicaciones para la paz y la recuperación\)](#), 2018 (disponible en inglés).

⁵ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), [Informe sobre la situación de las personas defensoras del medio ambiente en los países del Norte de Centroamérica, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 400/22](#), 16 de diciembre de 2022.

⁶ Australia, RRTA Caso núm. 0903555, 2010.

⁷ Italia, Tribunal de Primera Instancia de Florencia, Caso N.R.G. 6142/2019, 1 de mayo de 2023.

Ejemplo: A un miembro de un grupo étnico de Zimbabwe se le denegó la ayuda alimentaria facilitada a los seguidores de ZANU-PF (partido en el poder) tras el colapso de la economía agraria en Zimbabwe⁸.

Ejemplo: Acceso desigual a asistencia humanitaria para categorías vulnerables en la sociedad, incluidas las comunidades dalit, a las que se denegó el acceso a albergues y asistencia en el período inmediatamente posterior al paso de ciclones por el sudeste asiático⁹.

1.1.2. Las personas refugiadas en el marco de los instrumentos regionales del derecho de los refugiados

Entre las **personas refugiadas** enmarcadas en **definiciones regionales ampliadas de refugiado** se incluyen personas que se ven **obligadas a huir** de sus países en el contexto de acontecimientos o circunstancias relacionados con el cambio climático o los desastres y “**que perturben gravemente el orden público**”. Esto es aplicable a la **Convención de la OUA** sobre los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 y la **Declaración de Cartagena** sobre los Refugiados en las Américas de 1984. A la hora de valorar si los efectos del cambio climático o de los desastres son suficientemente graves para obligar a una persona a huir y buscar protección en otro país, deberán tenerse en cuenta factores como el modo en que se desarrolla el desastre; la proximidad geográfica del desastre al lugar de residencia habitual de la persona; el modo en que afecta a su vida, integridad física, libertad y disfrute de otros derechos humanos; así como la respuesta estatal.

Ejemplo: Personas que huyeron de la violencia extrema en el norte de Camerún en 2021 tras el brote de violencia intercomunal entre pastores, pescadores y agricultores a causa de los menguantes recursos hídricos. Cientos de personas fueron asesinadas y decenas de miles huyeron en busca de seguridad dentro de Camerún y a Chad¹⁰.

Ejemplo: Personas somalíes que huían de la violencia y el conflicto agravados por la sequía y la hambruna en 2011-2012 y a las que se le reconoció la condición de refugiadas en Kenia y Etiopía¹¹.

Se debe considerar la protección de las personas que solicitan protección internacional, y su condición de personas refugiadas debe ser reconocida, siempre que reúnan las condiciones de la definición de refugiado de la Convención de 1951 o de los instrumentos legales sobre refugiados a nivel regional. Solo si se concluye que no necesitan protección internacional, sus solicitudes podrán considerarse para la aplicación de protección complementaria u otras formas de protección internacional, tal y como se describe a continuación.

1.2. Personas con derecho a protección internacional de acuerdo con el derecho de los derechos humanos

Además de las personas protegidas bajo el derecho internacional de los refugiados, en algunas circunstancias las personas en situación de riesgo de padecer **graves violaciones de los derechos humanos** asociadas a los efectos del cambio climático y a los desastres provocados por el clima pueden ser reconocidas bajo el **derecho internacional de los derechos humanos** como necesitadas de protección internacional, en especial por lo que respecta a las obligaciones de no devolución.

⁸ Nueva Zelanda, Caso 76237, 2009.

⁹ Véase [Equality in Aid: Addressing Caste Discrimination in Humanitarian Response \(\(Ayuda igualitaria: Cómo enfrentar la discriminación por castas en la respuesta humanitaria\)\)](#), Red Internacional de Solidaridad Dalit, 2013; [How India's caste system keeps Dalits from accessing disaster relief \(Cómo el sistema de castas de la India evita que los dalit accedan a socorro en casos de desastre\)](#), The New Humanitarian, 2022 (disponibles en inglés).

¹⁰ ACNUR, [El cambio climático desencadena conflictos en Camerún que obligan a huir a miles de personas](#), 2021.

¹¹ Véase S. Weerasinghe, [Expuestos al daño](#), ACNUR, 2018 (versión íntegra disponible en inglés, resumen en español disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5c4987794.html>).

Ejemplo: El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas concluyó que las personas cuyo derecho a la vida se encontraba amenazado como consecuencia de los efectos del cambio climático sobre las tierras habitables, los medios de vida y el agua potable, entre otros por la subida del nivel del mar, podrían tener derecho a protección internacional. El Comité consideró que, “si no se toman enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en [el Estado de origen] pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes [del ICCPR], haciendo que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen”¹².

Ejemplo: El Tribunal de Casación de Italia concedió protección humanitaria a un hombre procedente del Delta del Níger con base en la existencia de riesgos reales para su derecho a la vida y a una existencia digna en la región. El Tribunal reconoció la existencia en dicha región de “una grave situación de inestabilidad medioambiental causada por la explotación indiscriminada de la zona por parte de las compañías petrolíferas y por los conflictos étnico-políticos que han tenido un impacto sobre ella”¹³.

1.3 Protección y estancia temporal y humanitaria

En casos de flujos a gran escala o crisis humanitarias similares, cuando no sea posible o aplicable la determinación individual de la condición de refugiado –por ejemplo, en el momento inmediatamente posterior a un desastre, cuando la situación en el país de origen siga siendo inestable–, los mecanismos temporales o humanitarios de protección o estancia pueden constituir una herramienta práctica para proteger a las personas desplazadas a través de las fronteras. Estos mecanismos existirán sin perjuicio del reconocimiento de la condición de refugiado y de otras formas de protección internacional¹⁴, y además tienen que estar conectados con estrategias a más largo plazo para garantizar el respeto a los derechos de las personas beneficiarias de protección temporal, dando acceso a soluciones u opciones a largo plazo cuando corresponda. Esto refleja la práctica del Estado en muchas situaciones, que reconoce la necesidad de que las personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático reciban con rapidez alguna forma de protección.

Ejemplo: En 2022 Argentina adoptó un “programa especial de visado humanitario para personas nacionales y residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe, desplazadas por desastres socio-naturales” que autoriza la tramitación de permisos de entrada y visados por razones humanitarias, previa solicitud por parte de una persona que se en Argentina para personas que se han visto obligadas a desplazarse desde su lugar de residencia como consecuencia de “desastres socio-naturales”¹⁵.

1.4 Personas no necesitadas de protección internacional

No todas las personas desplazadas en el contexto del cambio climático necesitan protección internacional. Esto incluye a personas que se desplazan en el contexto del cambio climático por **razones meramente económicas**, tales como un cambio negativo en sus medios de vida o la pérdida de los mismos, cuando no exista riesgo de persecución o violencia y su propio país sea capaz de protegerlas y esté dispuesto a hacerlo.

Ejemplo: Este fue el caso de muchas personas desplazadas en el largo plazo posterior tras las devastadoras inundaciones de Pakistán en 2022¹⁶, así como de las comunidades agrarias de África

¹² Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Teitiota c. Nueva Zelandia*, [CCPR/C/127/D/2728/2016](#), 2020.

¹³ Tribunal Superior de Casación, *I.L. c. Ministerio del Interior y Fiscalía General de Italia, en el Tribunal de Apelación de Ancona*, Caso núm. 5022/2021, 2021 (disponible en italiano).

¹⁴ En 2014 ACNUR publicó unas [Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia](#) con objeto de orientar las respuestas gubernamentales a crisis y desastres humanitarios en los que se produzcan movimientos complejos o mixtos de población.

¹⁵ Dirección Nacional de Migraciones (DNM) de Argentina, [Disposición de la DNM núm. 891/2022](#), 2022.

¹⁶ Véase [Enfrentando la ansiedad climática: un año después de las inundaciones en Pakistán](#), OIM, 2023.

Occidental que se desplazan a causa del descenso en la productividad de la tierra provocado por la sequía en contextos que no implican conflicto, violencia o persecución¹⁷.

Sin embargo, incluso las personas sin necesidades de protección internacional tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos. Pueden presentar vulnerabilidades concretas que se presentan en el país en que se encuentran, y que deben ser atendidas por otros Estados y actores humanitarios si atraviesan fronteras. En algunos países existen vías legales en el marco de la legislación nacional en materia de migración para acceder a programas de empleo o protocolos regionales de libre circulación.

En muchas ocasiones, las personas desplazadas a través de fronteras que son refugiadas, o que de otro modo se encuentran en necesidad de protección internacional, pueden viajar en **movimientos mixtos** junto con personas migrantes, que se desplazan por otras razones. En tales casos, todas las personas en dichos movimientos pueden presentar las mismas necesidades y enfrentar los mismos riesgos y amenazas al disfrute de sus derechos humanos.

2 El papel de liderazgo de ACNUR y su compromiso en relación con las personas que necesitan protección internacional en el contexto del cambio climático

El mandato de ACNUR para la protección de las personas refugiadas le otorga un papel de liderazgo ante las personas desplazadas a través de fronteras que se encuentren necesitadas de protección internacional. Este papel de liderazgo se ejerce de cuatro maneras en el ámbito del derecho y las políticas.

2.1 Interpretación fehaciente de las normas y apoyo a los Estados para la aplicación efectiva del derecho de los refugiados en el contexto del cambio climático

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.

La práctica, jurisprudencia y legislación estatal han demostrado que los instrumentos de derecho de los refugiados pueden interpretarse de manera evolutiva. En el marco de su papel de supervisión de instrumentos de protección internacional de los refugiados, ACNUR publicó sus Consideraciones jurídicas de 2020¹⁸. 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. Esto implicará una serie de iniciativas de fortalecimiento institucional.

2.2 Promoción y participación en plataformas clave

ACNUR promueve que los Estados cumplan sus obligaciones con las personas necesitadas de protección internacional y, en los últimos años, ha llamado la atención sobre la necesidad de proteger a las personas desplazadas en el contexto del cambio climático. La Agenda para la Protección de la Iniciativa Nansen¹⁹, adoptada en 2015 por 109 países, fue desarrollada a partir de los debates con ocasión de la LXIII reunión del Comité Ejecutivo de ACNUR (ExCom). ACNUR contribuye también a

¹⁷ Véase [Advancing a rights-based approach to climate change resilience and migration in the Sahel \(Promover en el Sahel un enfoque a la migración y la resiliencia al cambio climático basado en derechos\)](#), ACNUDH, 2022 (disponible en inglés).

¹⁸ [Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres](#), ACNUR, 2020.

¹⁹ [Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático](#), Iniciativa Nansen, 2015.

los debates en foros multilaterales, incluida la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD)²⁰ y foros regionales.

En situaciones en las que se producen flujos a gran escala causados por condiciones excepcionales en el país de origen (por ejemplo fenómenos climáticos extremos de aparición súbita o causados por el clima, como inundaciones), ACNUR puede abogar para que los Estados apliquen mecanismos discrecionales, humanitarios u otros mecanismos de estancia a corto plazo para proteger a las personas afectadas, por ejemplo cuando todavía no sea posible llevar a cabo la valoración de solicitudes de protección internacional individuales en el país de acogida, entre otros en caso de que las necesidades humanitarias supongan la necesidad de protección temporal para salvar vidas (ver arriba). ACNUR promueve también en su caso la incorporación a las leyes y políticas nacionales de mecanismos de estancia legal que tengan en cuenta la protección de personas que no puedan o no quieran regresar a sus países de origen como consecuencia de los desastres o efectos adversos del cambio climático y que no puedan ser objeto de protección internacional en el marco del derecho de los refugiados²¹.

En el caso de las personas que se desplazan principalmente por razones económicas o humanitarias y que no tienen necesidad de protección internacional, el papel de ACNUR es más sutil. ACNUR seguirá trabajando con otros actores internacionales para promover y apoyar los esfuerzos humanitarios y de otro tipo en beneficio de las personas que no necesitan protección internacional en el contexto del cambio climático.

Además, ACNUR participa con Estados y otros socios en **debates públicos e interagenciales**, aportando perspectivas sustanciales y especializadas en materia de riesgos del desplazamiento, necesidades de protección internacional en contextos relacionados con el clima, y modos de garantizar respuestas más eficaces y coordinadas en línea con el derecho internacional.

2.3 Investigación y diálogo

En la actualidad ACNUR está llevando a cabo una investigación sobre la interpretación del concepto “acontecimientos que perturban gravemente el orden público” que obligan a las personas a huir a través de las fronteras, según la Convención de la OUA de 1969. Se va a llevar a cabo una iniciativa similar en relación con la aplicación de la Declaración de Cartagena.

La cantidad cada vez mayor de personas desplazadas por el cambio climático han suscitado llamamientos por la adopción de nuevos instrumentos legales, entre ellos un Protocolo a la Convención de 1951. Si bien es probable que continúen las discusiones y el trabajo para explorar el futuro desarrollo del derecho internacional para proteger a las personas desplazadas en el contexto de los impactos del cambio climático, sigue siendo importante comprender de qué modo las normas jurídicas existentes pueden proporcionar una protección eficaz.

2.4 Participación operativa en materia de protección

En situaciones pertinentes en que el mandato de ACNUR pueda intervenir en favor de personas refugiadas y otras personas que necesitan protección internacional, ACNUR apoya a los gobiernos

²⁰ Véase PDD, [Policy brief on the 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 \(Informe de políticas sobre la protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático - buenas prácticas para apoyar la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados\)](#), en colaboración con ACNUR, 2023 (disponible en inglés).

²¹ En las Américas, por ejemplo, ACNUR ha desempeñado un papel activo en los debates que se tradujeron en el establecimiento de categorías de residencia temporal por razones humanitarias, que han sido incorporadas a la legislación de países como Ecuador y Bolivia, entre otros. Más recientemente, Argentina adoptó vías legales para facilitar la admisión de personas procedentes de países afectados por desastres en Centroamérica y el Caribe ([Migraciones anunció ante la ONU un visado para desplazados por desastres socio-naturales de México, Centroamérica y el Caribe | Argentina.gob.ar](#)).

para facilitar el acceso a protección y la promoción del disfrute de derechos. Esto puede implicar apoyo en el registro, acceso a sistemas para la determinación de solicitudes de asilo, documentación, asesoría y asistencia jurídica y otras fases esenciales del reconocimiento de las necesidades de protección internacional y del acceso a derechos. También incluye facilitar el acceso a servicios específicos de protección tales como la prevención y respuesta ante violencia de género; servicios de protección comunitarios en áreas afectadas por el cambio climático; monitoreo y análisis de la protección y el riesgo; y otros trabajos operativos de protección vinculados.

De esta y otras maneras, ACNUR participa en el refuerzo de los entornos de protección para personas desplazadas por la fuerza y apátridas, entre otros en escenarios frágiles y afectados por conflictos. ACNUR trabaja para seguir ampliando las voces, apoyando el poder de acción y garantizando la inclusión significativa de las personas desplazadas por la fuerza y apátridas en los debates y los procesos de toma de decisiones relacionados con el cambio climático, incluidas mujeres, niñas y niños.