

**Una aproximación inicial a la protección internacional por
motivos ambientales.**

*Notas comparativas a partir del estudio de caso en cuatro
países (Italia, Grecia, Perú y Chile)*

Estudio elaborado a petición del Institut de Drets Humans de Catalunya

Autores

Sra. Guadalupe Begazo
Dr. Georgios Milios
Sra. Laura Salzano
Sra. Fernanda Torres

Dr. David Moya, *coordinador*

Grupo de Estudios sobre los Derechos de los Extranjeros (GESDI)
Observatori de Dret Públic, IDP Barcelona. Universidad de Barcelona

Con la colaboración de:



Con el apoyo financiero de:



ÍNDICE

Presentación

I.- CONTEXTO Y REFLEXIONES COMPARATIVAS INTRODUCTORIAS EN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR MOTIVOS CLIMÁTICOS Y/O MEDIOAMBIENTALES.

1. Presentación, exposición país al cambio climático, datos asilo y refugio

2. La importancia del marco internacional

- 2.1.- Ginebra, ACNUR y Pacto Mundial Migraciones/Refugio
- 2.2.- Normas Internacionales y acciones/paneles de cambio climático (UN)
- 2.3.- Marco regional: CEDH/CIDH y asilo (Cartagena v. SECA)

II.- LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR MOTIVOS CLIMÁTICOS Y/O MEDIOAMBIENTALES. ESTUDIO DE CASOS.

3.- Estudio de caso: Italia

4.- Estudio de caso: Grecia

5.- Estudio de caso: Perú

6.- Estudio de caso: Chile

Bibliografía

Presentación

El presente estudio parte del trabajo realizado por el propio *Institut de Drets Humans de Catalunya* de análisis de la figura del refugio climático¹. A partir del mismo y a petición del *Institut de Drets Humans de Catalunya* se elabora este estudio que incluye algunas notas de reflexión adicionales sobre la protección internacional por motivos climáticos o medioambientales a partir de cuatro estudios de caso en dos países europeos y dos latinoamericanos. (Italia y Grecia del lado europeo, Perú y Chile del lado latinoamericano).

Aunque como veremos en los diferentes países analizados, el concepto de refugiado climático no es un concepto que la legislación de estos Estados haya desarrollado, es de observar que el mismo tampoco es, al menos por ahora, un concepto operativo si bien algunas voces e iniciativas empiezan a abogar por algún tipo de formulación y se están explorando planteamientos que abran la vía a su operativización. Esta resistencia inicial no es extraña, vistas las numerosas críticas que tanto desde la academia como desde la práctica se han vertido sobre su idoneidad conceptual, así como las dificultades para incardinarlo plenamente entre los motivos de protección internacional.

Ciertamente, algunas de estas críticas no dejan de estar sólidamente fundadas en el marco normativo e interpretativo actual, pero es igualmente cierto que el Derecho de Asilo y Refugio no es insensible a la emergencia de nuevos motivos de persecución a medida que la sociedad adquiere mayor conciencia de causas de persecución que hasta entonces habían pasado desapercibidas o que emergen con nuevas formas, así ha ocurrido por ejemplo con la persecución por identidad u orientación sexual, o de persecución de las mujeres como ocurre cuando estas son constreñidas a contraer matrimonios de manera forzosa, o a someterse a MGF, etc... Esta evolutiva apertura se debe en gran parte a la fórmula abierta de la “pertenencia a un determinado grupo social” que incluyó la Convención de Ginebra y que ha facilitado su actualización y adaptación a un mundo cambiante tras... ya cerca de 70 años desde su adopción. Es más, como veremos de la comparación entre marcos regionales de protección, en Latinoamérica, la protección internacional se extiende más allá de los motivos de Ginebra, como muestra la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984, que incluye supuestos adicionales relativos a violaciones masivas de derechos humanos u otras que alteren igualmente el orden público; este tipo de fórmulas muestran la existencia de distintas capas de protección internacional según el ámbito regional de protección, aunque la única vía que se atisba es la de protección de los casos más graves de desprotección es indirecta, mediante los mecanismos de protección de los derechos humanos. No es extraño, no obstante, que a día de hoy siga siendo el ámbito nacional donde exista una mayor margen de actuación y algunas iniciativas interesantes que permitan incorporar estos motivos de protección internacional más allá de los supuestos recogidos en el Convenio de Ginebra, pues los Estados gozan de un margen propio notable para ampliar y detallar los motivos de asilo -como ha hecho España con la identidad y orientación sexual o incluyendo el género y la edad como motivos coadyuvantes de la necesidad de protección frente a la persecución (art. 7.1.e *in fine* Ley 12/2009)-, pero también para explorar por vía normativa o jurisprudencial otras fórmulas de protección alternativas y quizá más acordes con las necesidades de protección de los colectivos perjudicados, como ejemplifica el recurso a las autorizaciones por razones humanitarias en Italia.

Es en esta clave que el presente trabajo pretende empezar a explorar los derroteros por los que discurre la protección de las personas que huyen de sus países por motivos climáticos, a través de una somera introducción al marco jurídico internacional para luego abordar el régimen jurídico aplicable a estos casos en cuatro Estados distintos, con diferentes contextos de protección de

¹ Véase a este respecto, Castilla, Karlos, “El refugio en casos de degradación y defensa del medio ambiente. Dos supuestos de no fácil protección de un problema global”, en *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 2022 (pendiente de publicación),

derechos humanos, se les están ofreciendo y si tales soluciones resultan adecuadas o no. Se trata, conviene subrayarlo, de una primera aproximación a la cuestión, muy inicial y exploratoria, con el único fin de identificar las principales disposiciones vigentes, posibles iniciativas de interés, así como identificar las omisiones y lagunas del régimen actual, para poner las bases de un estudio más detallado y sistemático posterior. Con todas estas limitaciones, el equipo de autores esperamos que sea un texto útil para abordar la diversidad de aproximaciones a la cuestión.

Grupo de Estudios sobre los Derechos de los Extranjeros (GESDI)
Observatori de Dret Públic, IDP Barcelona
Universidad de Barcelona

I.- PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR MOTIVOS CLIMÁTICOS Y/O MEDIOAMBIENTALES.

CONTEXTO Y REFLEXIONES COMPARATIVAS INTRODUCTORIAS

1.- Introducción

En los últimos años, la emergencia climática se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional, a pesar de que los avisos de la comunidad científica se remontan a años atrás. La actividad humana ligada al desarrollo industrial, la deforestación de los bosques, la liberación de gases a la atmósfera o de contaminantes en ríos, mares o el suelo están transformando nuestro entorno hasta el punto de que una parte sustancial de ese cambio climático se puede ya atribuir ya sin ningún género de duda a la acción humana. Además, el cambio climático generado por el hombre es mucho más grave y acelerado, y empezamos a observar algunos de efectos a corto plazo mientras comenzamos a intuir los de medio y largo plazo. De hecho, el cambio climático ya está en marcha y es casi irreversible, pero no la profundidad del mismo, razón por la que se están intentado articular estrategias de mitigación del mismo.

En efecto, con notable retraso y un grado muy distinto de compromiso, los Acuerdos de París en el marco de la COP 21 en 2015 pretendían fijar el incremento global de la temperatura en este siglo a 2 grados y de ser posible a 1,5° C, y cuya aplicación se demoró 2020 para sustituir al precedente Protocolo de Kioto. En la actualidad, poco menos de 100 países lo han ratificado, destacando también la Unión Europea como firmante del mismo. Este acuerdo, junto con muchos otros dirigidos en un sentido más amplio hacia la protección del medio ambiente a nivel global, sin embargo parten de una estrategia de mitigación o minimización, no de recuperación. En efecto, incluso si se cumplieran los objetivos de dicho Acuerdo, cosa que es objeto de fuertes debates entre la comunidad científica², no se evitarían los efectos de ese cambio climático sobre algunas de las zonas del planeta más expuestas al mismo (India, sur y sureste asiático), y de no alcanzarse este objetivo las previsiones es que su impacto fuera de una escala mucho mayor (Sudamérica, África Central, Europa Occidental o las zonas ribereñas del Missisipi en EEUU)³.

En este contexto de razonable probabilidad, y para algunos territorios del planeta de razonable certeza, sobre las repercusiones locales del cambio climático global, se ha empezado a plantear la necesidad de estudiar e incluso poner en marcha medidas de protección de las poblaciones más expuestas. Una aproximación preventiva es absolutamente necesaria por cuanto el impacto sobre las poblaciones de estos territorios, va a causar severos problemas sociales, económicos, de salud y de acceso a recursos básicos. Desde una perspectiva de derechos humanos asistir a estas poblaciones resulta ineludible, y en este marco es de prever que si las condiciones de vida empeoran o devienen insostenibles, una parte importante de esas poblaciones se trasladarán a otros territorios a la búsqueda de medios y condiciones de vida menos extremas, generando movimientos migratorios de una escala difícil de estimar. Es en este contexto de reflexión, que desde muy pronto surge el debate sobre las migraciones medioambientales y, en particular del concepto de refugiados climáticos, conceptos ambos de contenido y alcance distintos pero que comparten algunos rasgos comunes. En efecto, ya en 1990 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

² Rogelj, Joeri; den Elzen, Michel; Höhne, Niklas; Fransen, Taryn; Fekete, Hanna; Winkler, Harald; Schaeffer, Roberto; Sha, Fu et al. (2016-06). «Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2 °C». *Nature* (en inglés) 534 (7609): 631-639. ISSN 0028-0836. doi:10.1038/nature18307.

³ Watts, Jonathan (7 de agosto de 2018). «Domino-effect of climate events could move Earth into a 'hothouse' state». *the Guardian* (en inglés). Consultado el 12 de septiembre de 2018. Paltan, Homero. «Global implications of 1.5 °C and 2 °C warmer worlds on extreme river flows». *Environmental Research Letters*. doi:10.1088/1748-9326/aad985.

(en adelante IPCC, por sus siglas en inglés) apuntaba que el efecto más importante del cambio climático sería el incremento de la migración y calculaban que, ya en aquel momento, cerca de 25 millones de personas se habían visto obligadas a abandonar sus hogares debido a diversos motivos de carácter ambiental, como la contaminación o los desastres naturales⁴.

1.1.La aparición de un nuevo motivo de protección de contornos difusos: entre migrantes medioambientales y refugiados climáticos

Precisamente, la dificultad de atribuir las causas del deterioro del ‘hábitat’ a un solo motivo, sea el cambio climático o de manera más general la degradación grave del entorno medioambiental de una persona o grupo de personas contribuye a difuminar también las fórmulas de protección. La falta de correlación inmediata entre tal cambio o deterioro ambiental y la huida de las personas, es decir la falta de inmediatez entre causa y efecto, contribuye aún más a dificultar la búsqueda de esas fórmulas.

Es en este contexto que pueden entenderse las vacilaciones de los organismos internacionales respecto de la protección más adecuada en tales casos de entre las fórmulas existentes.

Así, por ejemplo, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), a pesar de reconocer el papel del clima como causa fundamental de la migración consideró inapropiado el empleo del término “refugiados ambientales” o “refugiados climáticos” (a menudo usadas indistintamente) para incluir bajo el mismo a las personas que emigran por tales motivos⁵. Posicionamiento, sin embargo que ya en 1985 encontraba su contrapunto en otro organismo de la ONU —el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)— que ofrecía una de las primeras definiciones reconocidas de refugiados climáticos, descritos como “aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar su hábitat tradicional, temporalmente o de forma permanente, por alteraciones ambientales marcadas (naturales y/o provocadas por las personas) que ponen en peligro su existencia y/o afectan gravemente la calidad de su vida”⁶.

Esta dificultad para la identificación con un solo motivo de las razones causantes de los movimientos de población se ha trasladado al debate académico: mientras Mayer, por ejemplo, propone el concepto de refugiado climático para describir a aquellas personas que deben desplazarse sólo por causas del cambio climático global, y no por «cualquier cambio en el ambiente»⁷ para llegar a calcular en unos 200 millones los potenciales refugiados climáticos hacia 2050. Esta distinción, sin embargo, puede resultar un tanto difícil en la práctica pues como apuntan Piquet y otros el cambio climático constituirá posiblemente la causa principal de la migración en los próximos años⁸. Por el

⁴ OIM (1996), *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration*, International Organization for Migration with United Nations High Commissioner for Refugees and Refugee Policy Group, International Symposium, p. 56, Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/environmentally_induced.pdf .

⁵ El ex Alto Comisionado para los Refugiados, Sr. Sadako Ogata por considerar que el término era un “nombre inapropiado”. [Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Swiss Peace Foundation, Geneva, 30 October 1992.](#)

⁶ EL-HINNAWI, Essam (1985), “Environmental Refugees”, *United Nations Environment Programme*, Nairobi, p. 4. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/121267>.

⁷ MYERS, Norman: “Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century”, *The Royal Society*, Green College, University of Oxford, Ed. Oxford, p. 1. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1692964/pdf/12028796.pdf>. (Consultat el 19 de octubre de 2001).

⁸ Etienne Piquet, Antoine Pecoud and Paul de Guchteneire, ‘Migration and Climate Change: an Overview’ *Refugee Survey Quarterly*, 2011, 33.

contrario, otros como Black⁹ ponen en duda la centralidad del cambio climático en las migraciones, subrayando la dificultad de una neta distinción entre refugiados climáticos, migrantes ambientales o incluso desplazados medioambientales, aunque este último concepto se aplicara solo a movimientos internos.

Ante esta dificultad conceptual algunos autores, como Doherty¹⁰—sobre la base de las lagunas antes mencionadas— han apuntado a la necesidad de que tal noción abarque todas aquellas migraciones forzadas —ya lo sean dentro de las fronteras como fuera de las mismas—, procesos de reubicación temporal o permanente o cualquier tipo de migración por razones del cambio climático, siendo irrelevante si la disrupción ambiental ha acontecido de manera gradual o repentina. Esta aproximación intenta salvar la actual distinción entre refugiados, que solo serían aquellos que han cruzado una frontera internacional bajo la Convención de Ginebra, de los desplazados internos (IDP) que quedarían fuera de su alcance protector¹¹. En términos de derechos humanos la potencial brecha de protección es evidente, al menos en el plano internacional.

Estos debates trascienden lo terminológico, para reflejar notables dudas sobre la caracterización de las migraciones forzadas por motivos relacionados con el clima o la variación del entorno, al encontrarse ambas estrechamente interrelacionadas, dudas que se extienden por consiguiente a la idoneidad de los mecanismos de protección más adecuados tan pronto se desciende al terreno práctico. Tal y como lo ha expresado la propia Oficina Científica del gobierno de Reino Unido, *“it is almost impossible to distinguish a group of ‘environmental migrants’, either now or in the future”*.

No obstante esta admonición, en la última década se han realizado notables esfuerzos por parte de distintas instituciones para delimitar y clarificar tales conceptos, así como las distintas formas de protección, así, por ejemplo sucesivos estudios del Parlamento Europeo han recogido las distintas tipologías de clasificaciones y propuesto una cierta reclasificación de conceptos¹², partiendo del rechazo al concepto de ‘refugiados climáticos’ acuñado por El-Hinnawi, pues cuenta con notables detractores en la comunidad internacional al expandir el concepto de refugiado más allá de sus límites, por lo que centran sus clasificaciones en los cambios medioambientales para abrazar la distinción entre “environmental emergency migrants”, “environmentally forced migrants” y “environmentally motivated migrants”, ya propuesta por Renaud et al (2007). A pesar de tal esfuerzo, entre las conclusiones actualizadas en 2020 de su estudio sobre la cuestión el Parlamento Europeo advertía: *“focus on causation and related concepts such as ‘environmental migrant’ or ‘environmentally displaced person’ does not necessarily help to address protection challenges arising in the context of environmental change and migration. While the concept of ‘environmental migration and displacement’ remains contested, there are clear links between environmental change, including climate change and various types of migration. Thus, available evidence suggests that climate change is likely to increase the likelihood of a number of natural hazards which in turn will have significant effects on migration drivers and thus will have an impact on migration flows.*

⁹ Richard Black, ‘Environmental refugees: myth or reality?’ (UNHCR, 2001), disponible en <https://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ae6a0d00.pdf>.

¹⁰ Docherty et al. (2009)

¹¹Según el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos de la ONU (IDMC) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), los desastres naturales son la principal razón del desplazamiento ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf))

¹² European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Katsiavas, C., Kraler, A., Wagner, M., *Climate change and migration: legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*, European Parliament, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/189632>. Previously, European Parliament, ‘Climate refugees’: *Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*, Study, LIBE Committee, 2011.

Nevertheless, drivers of migration are complex, and environmental change will always be mediated by a variety of other social, economic and political factors.”

1.2. La importancia del marco internacional

1.2.1.- El difícil encaje del concepto de “refugiado climático” en el Derecho Internacional

A la vista de todo lo anterior, conviene despejar algunas cuestiones preliminares, como el encaje del concepto de refugiado climático con el marco legal internacional.

Como se ha apuntado, el principal obstáculo para la protección de quienes la padecen es que la noción de “refugiado climático” no está prevista en el derecho internacional. Según el artículo 1 de la *Convención de Ginebra*¹³, refugiados son únicamente aquellos que se encuentran en un territorio diferente a su nacionalidad y no pueden o no quieren regresar debido a un “temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política”. La posibilidad de obtener protección como refugiado bajo el régimen de Ginebra resulta pues complicada a la vista de la necesidad de identificar un Estado o sus o agentes, así como sus actos o su inacción como actos de persecución, además de encajar la degradación del entorno por motivos climáticos como un motivo de persecución. Con todo y con ello, las personas que abandonan su país por motivos ambientales se encuentran en una situación de profunda vulnerabilidad, de facto no muy diferente a la que viven aquellos cuya situación está protegida por la ley de refugiados. Por lo tanto, la noción de “vulnerabilidad situacional” del ACNUR cubre la condición de quienes abandonan su país debido a desastres naturales.

Por otro lado, la Asamblea General de Naciones Unidas, emitió el año 2005 un Informe de la Secretaría General sobre “cooperación Internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo.”¹⁴ Dicho informe entrega directrices a los Estados para la coordinación de interna e internacional en caso de verse expuestos a alguna catástrofe de la naturaleza que tenga un impacto en la ciudadanía. Este informe en su primer párrafo señala que “no se utiliza la expresión ‘desastres naturales’ pues el término da la idea equivocada de que los desastres que ocurren como consecuencia de peligros que existen en la naturaleza son totalmente ‘naturales’ y, por lo tanto, inevitables y están fuera del control de los seres humanos. En cambio, se reconoce en general que esos desastres son consecuencia de la forma en que las personas y las sociedades reaccionan ante las amenazas que se originan en los peligros de la naturaleza. El carácter y la dimensión de las amenazas inherentes a esos peligros son variados. Los riesgos y las posibilidades de que se produzcan desastres asociados a peligros de la naturaleza están determinados en gran medida por los niveles de vulnerabilidad y las medidas de preparación, prevención y mitigación que se adopten para casos de desastre. Por lo tanto, los desastres están determinados en gran medida por la acción o inacción humana. En consecuencia, se utilizará la expresión ‘desastres asociados a peligros de la naturaleza’ en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo aprobado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe (Japón), del 18 al 22 de enero de 2005.” Sin embargo, esto demuestra que existen directrices que facilitan la acción humanitaria en situaciones de emergencia, incluyendo desastres naturales. También existen normas para proteger los derechos humanos en situaciones de conflicto armado, desplazamiento interno y los derechos de los refugiados. No obstante, no existen directrices

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951.

¹⁴ https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/60/A_60_227_es.pdf

específicas que sirvan de orientación para proteger los derechos humanos de las personas afectadas por desastres naturales.¹⁵

A menudo, las personas sufren más de una vulnerabilidad a la vez. Por ejemplo, la condición de quienes huyen como consecuencia de una sequía grave, agravada por un conflicto armado (situación evaluada en *Sufi y Elmi v. Reino Unido*, una sentencia del TEDH mejor analizada en el apartado siguiente) entrará en la doctrina de “Dinámica del nexo”. Esto se utiliza para ofrecer protección internacional, basada en la ley de refugiados, a quienes cruzaron fronteras internacionales en el “contexto de dinámicas de nexo” en su país de origen (Weerasinghe 2019). La ausencia de un mecanismo de supervisión del Convenio de Ginebra deja en manos de los tribunales nacionales la apreciación de dicho nexo, cuestión que abordaremos en los siguientes apartados, pero de la que hay escasos precedentes.

Sin embargo, no toda la protección de las personas que huyen por razones del cambio climático debe centrarse en Ginebra, pues otros instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos pueden brindar también un paraguas de protección, al menos en los supuestos más extremos.

Primero, no debe olvidarse que ha habido propuestas de establecer un protocolo específico sobre migraciones climáticas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, la CMNUCC). Ahora bien, es preciso señalar que ni la Convención ni el previo Protocolo de Kioto, contemplan de manera específica a los desplazamientos humanos por razones climáticas. En cuanto al Acuerdo de París, vigente desde noviembre de 2016, tan solo menciona relacionado a la migración forzada, desplazamientos por razones climáticas o nociones similares. Tan solo en el artículo 8.1 se reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Una de las razones, después del largo esfuerzo que supuso el conseguir el mayor número de Estados parte que diesen apoyo al Acuerdo, es que el principal foco de atención en las reuniones fue el compromiso de los Estados a la reducción de emisiones y el mantener el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados. Motivos por los cuales la migración forzada resultó muy complicada y compleja de tratar en un proceso de negociación que fue de por sí demasiado complejo y de difícil entendimiento entre los Estados¹⁶, razón por la que un protocolo en este sentido, aunque deseable puede estar todavía lejos de alcanzarse, más aún dadas las enormes particularidades de este tipo de migración y a pesar de los avances en las definiciones.¹⁷

Segundo, deben tenerse en cuenta algunas iniciativas para dar cobertura a la protección ambiental a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el ICCPR). Una de las más destacadas tuvo lugar a principios de 2020, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas asentó un precedente a nivel global con su *Decisión de 7 de enero de 2020, Ioane Teitiota v. Nueva Zelanda* en la una persona solicitante de asilo en Nueva Zelanda cuya solicitud como “refugiado” o “persona protegida” había sido rechazada y se exponía a su deportación a la República de Kiribati¹⁸,

¹⁵ <https://www.brookings.edu/es/research/proteccion-de-las-personas-afectadas-por-los-desastres-naturales/#:~:text=Los%20derechos%20humanos%20constituyen%20el,no%20hay%20un%20conflicto%20armado.>

¹⁶ Hasta noviembre de 2020, 189 Estados han ratificado el Acuerdo de París. Fuente: United Nation Climate Change, Paris agreement-Status of ratification: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>

¹⁷ Altamirano Rua, Teófilo, Refugiados ambientales: cambio climático y migraciones forzadas, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, p. 27

¹⁸ Human Rights Committee, Decision of 7th January 2020, Case *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/DR/2728/2016 (disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/NZL/CCPR_C_127_D_2728_2016_31251_E.docx).

en aquél caso, el Comité admitió que como ya habían reconocido otros tribunales regionales de derechos humanos en asuntos precedentes, *“that environmental degradation can compromise effective enjoyment of the right to life, and that severe environmental degradation can adversely affect an individual’s well-being and lead to a violation of the right to life”*. En línea de principio, pues, los migrantes o desplazados como consecuencia del cambio climático no deben ser devueltos a su país de origen si sus derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, se ponen en riesgo a causa de este retorno. El problema es la evaluación del riesgo, pues como expone el propio Comité:

9.11 The Committee takes note of the observation of the Immigration and Protection Tribunal that climate change-induced harm can occur through sudden-onset events and slow-onset processes. Reports indicate that sudden-onset events are discrete occurrences that have an immediate and obvious impact over a period of hours or days, while slow-onset effects may have a gradual, adverse impact on livelihoods and resources over a period of months to years. Both sudden-onset events (such as intense storms and flooding) and slow-onset processes (such as sea level rise, salinization, and land degradation) can propel cross-border movement of individuals seeking protection from climate change-related harm.¹⁹ The Committee is of the view that without robust national and international efforts, the effects of climate change in receiving states may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending states. Furthermore, given that the risk of an entire country becoming submerged under water is such an extreme risk, the conditions of life in such a country may become incompatible with the right to life with dignity before the risk is realized.

Tras analizar las crecientes dificultades expuestas por el recurrente respecto de sus dificultades en el acceso a agua potable, medios de vida y de cultivo a la vista de la progresiva salinización del suelo, reducción drástica del empleo, etc., en su país, el Comité acabaría no obstante desestimando su petición. En efecto, el Comité concluyó que las autoridades neozelandesas habían calibrado adecuadamente tales reclamaciones en su decisión de deportación subrayando que no existía un riesgo real e inmediato de vulneración del derecho a la vida del recurrente y que la evaluación por parte del Estado demandado no se había podido demostrar en el proceso que fuera claramente arbitraria o errónea hasta el punto de constituir una denegación de justicia. En palabras del Comité:

9.12 In the present case, the Committee accepts the author’s claim that sea level rise is likely to render the Republic of Kiribati uninhabitable. However, it notes that the timeframe of 10 to 15 years, as suggested by the author, could allow for intervening acts by the Republic of Kiribati, with the assistance of the international community, to take affirmative measures to protect and, where necessary, relocate its population. The Committee notes that the State party’s authorities thoroughly examined this issue and found

Téngase en cuenta que la República de Kiribati está constituida por un conjunto de 33 atolones y una isla volcánica situados en el océano Pacífico, su punto más alto se sitúa a unos 20 metros sobre el nivel del mar, razón por la cual se considera uno de los países más expuestos por motivos de cambio climático, y concretamente por el aumento del nivel del mar derivado del derretimiento de los polos; se calcula que en unos cien años la mayor parte de su territorio se encontrará sumergido bajo las aguas, si bien algunas de las islas lo estarían en un plazo muy inferior.

¹⁹See Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (A/RES/73/195), para. 18 (h), (i), (l).

that the Republic of Kiribati was taking adaptive measures to reduce existing vulnerabilities and build resilience to climate change-related harms. Based on the information made available to it, the Committee is not in a position to conclude that the assessment of the domestic authorities that the measures by taken by the Republic of Kiribati would suffice to protect the author's right to life under article 6 of the Covenant was clearly arbitrary or erroneous in this regard or amounted to a denial of justice.

Sin embargo, en opinión separada, la experta Vasilka Sancin disienta argumentando que al menos en lo que se refería al acceso a agua potable necesaria para su supervivencia, la reclamación estaba suficientemente sustanciada con base precisamente en el informe de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al acceso a un agua potable y sanitaria, en la que específicamente alertaba de la falta de despliegue de planes concretos que aseguraran el acceso a la misma a la población de la isla de procedencia del demandante.

Analizando esta decisión, Matthew Scott ha apuntado que “el elemento progresivo de la decisión del CDH se relaciona con el reconocimiento de que la obligación de no devolución se aplica no solo cuando una persona enfrenta un riesgo inminente de privación arbitraria de la vida al regresar al país de origen o residencia habitual. También se aplica cuando el retorno implica una privación previsible del derecho a una vida digna, lo que integra significativamente los derechos económicos y sociales en la evaluación del artículo 6. La decisión centra excesivamente su atención en si la conducta del Estado de querer ejecutar una decisión de expulsión vulnera derechos, en lugar de si como Estado receptor su conducta podría considerarse una violación de las obligaciones de derechos humanos”, es decir, es una decisión centrada en las obligaciones del Estado respecto de la expulsión en lugar de sus obligaciones de protección. A su vez, Felipe Pérez ha señalado que “el umbral que se debe sobrepasar para que se accione este principio es una cuestión fundamental”, pues conforme a los criterios establecidos en el caso por la propia CDH, aun tras admitir que el nivel del mar puede convertir Kiribati en inhabitable en unos 10-15 años, de sus conclusiones cabe deducir que no hay riesgo para su vida y por consiguiente no se aplicaría el principio de *non-refoulement* hasta que “la situación sea tan grave como para que puedan ser considerados receptores de protección internacional.”

Junto a los Acuerdos de París a nivel de la ONU existen dos textos no vinculantes destinados a abordar las causas fundamentales de la migración: la Agenda de Desarrollo Sostenible, que establece 17 objetivos que deben alcanzarse para 2030, y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas de 2018²⁰, el cual es jurídicamente no vinculante, vino a reconocer que “las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales de diferente magnitud que pueden repercutir en la migración o derivarse de ella.” (párrafo 12). El objetivo 2 del Pacto, *Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen*, el que hace mención expresa a los *Desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental*, en el mismo se hace hincapié en entender y estructurar mejor las causas y consecuencias que suponen los desastres naturales y el cambio climático para poder formular estrategias conjuntas a nivel internacional. En especial, el apartado l) respecto de las migraciones por motivos climáticos propone “Formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta incluso teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos liderados por los Estados, como la Agenda para la Protección

²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, A/CONF.231/3, *Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Documento final de la Conferencia, Marrakech, diciembre 2018. Versión en castellano disponible en: <http://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático²¹ y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres.²²

1.2.2.- Marcos regionales, en especial la CEDH y el CIDH

A. Europa: la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos

En cuanto al derecho internacional regional, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) desempeña un papel destacado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

En *Sufi y Elmi vs. el Reino Unido* (solicitudes núm. 8319/07 y 11449/07), el Tribunal fue convocada para evaluar un caso sobre una decisión de retorno de un ciudadano somalí y su compatibilidad con el artículo 3 del CEDH sobre la prohibición de la tortura. Analizó las condiciones de vida del campo de desplazados internos (IDP) donde vivía el solicitante, debido a la condición de extrema pobreza de Somalia provocada por la sequía y el conflicto. Sostuvo que, si bien estaba claro que la sequía había contribuido a la crisis humanitaria, esa crisis se debía “principalmente a las acciones directas e indirectas de las partes en el conflicto” (párr. 282). A saber, las “acciones de las partes en el conflicto” que habían “empleado métodos de guerra indiscriminados en zonas urbanas densamente pobladas” habían “provocado un desplazamiento generalizado y el colapso de las infraestructuras sociales, políticas y económicas” (párr. 282). También subrayó que, si tales condiciones dependieran únicamente de circunstancias naturales, se aplicaría la prueba *N. v. El Reino Unido* (en cuyo caso se puede garantizar la protección, pero solo en casos excepcionales “cuando los motivos para la expulsión sean imperiosos”, párr. 282).

En lo que se refiere al derecho a la vida (artículo 2 CEDH), el Tribunal en su jurisprudencia identificó también una dimensión positiva de la obligación: no basta con que los Estados se abstengan de provocar el hecho que provocó la muerte, sino que también se requiere tomar acciones concretas para evitar que suceda²³. Este principio también se aplica a los desastres naturales, incluso cuando sean repentinos, e implica obligaciones de: implementar “políticas de planificación territorial y socorro de emergencia”²⁴ e informar a la población local de los posibles riesgos, como se sostuvo en *Budayeva y otros c. Rusia y Öneriyıldız c. Turquía*²⁵. Finalmente, el Tribunal estableció un umbral para determinar la responsabilidad de los Estados. Esto se establece en una prueba de proporcionalidad, que se evaluará a la luz de tres elementos relevantes: origen del desastre, posibilidad de prevenirlo o reducir sus efectos catastróficos y previsibilidad del evento (particularmente en lo que respecta a eventos que se repiten cíclicamente)²⁶.

A nivel de la UE, la Convención de Ginebra se complementa con la Directiva de Calificación,²⁷ que tampoco brinda protección a las personas desplazadas inducidas por el clima.²⁸ No obstante, el

²¹ https://www.acnur.org/publications/pub_clima/5e5879994/agenda-para-la-proteccion-de-las-personas-desplazadas-a-traves-de-fronteras.html

²² https://www.acnur.org/publications/pub_clima/5e5877bf4/plataforma-sobre-desplazamiento-por-desastres-una-iniciativa-liderada-por.html

²³ *Öneriyıldız v. Turkey*, 48939/99, 18 June 2002, para. 71; *Abuyeva and Others v. Russia*, Application n. 27065/05, 2 December 2010, para 128; *Kolyadenko and others v. Russia*, Applications nos. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 and 35673/05, para 151

²⁴ *Budayeva y otros contra Rusia*, App. nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02 y *Öneriyıldız c. Turquía*, App. No. 48939/99.

²⁵ *Guerra y otros c. Italia*, App. No. 116/1996/735/932 y *Öneriyıldız c. Turquía*, 48939/99, 18 de junio de 2002.

²⁶ *Budayeva y otros c. Rusia y Özel y otros c. Turquía*.

²⁷ Directiva 2011/95/UE sobre normas para la calificación de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, para un estatuto uniforme para refugiados o para personas con derecho a protección subsidiaria, y para el contenido de la protección otorgada (refundición).

Parlamento Europeo está trabajando en sus informes de propia iniciativa (Informe INI)²⁹: el “Informe sobre los efectos del cambio climático en los derechos humanos y el papel de los defensores del medio ambiente en esta materia” y el Informe sobre “Los impactos del cambio climático en las poblaciones vulnerables de los países en desarrollo”. Ambos se encuentran actualmente en negociaciones.³⁰

B. Latinoamérica: la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El *Sistema Interamericano de Derechos Humanos* se inicia formalmente con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948³¹. En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978 y que Chile firmó el 22 de noviembre de 1969, sin embargo, la ratificó años después el 10 de agosto de 1990. La Organización de Estados Americanos (OEA) contempla distintos órganos y/o mecanismos para protección de derechos humanos, a saber, la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Internacional de Derechos Humanos. (Corte IDH) La primera como órgano de promoción y protección y el segundo con facultades jurisdiccionales, de aplicación e interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica. Chile a su vez, como miembro activo de la OEA, ha ratificado la mayoría de sus convenciones³²

En materia de asilo y refugio, los países americanos han sido pioneros en avanzar en una declaración ampliada de refugiada, que contempla la Convención de 1951, a través de un instrumento internacional denominado la *Declaración de Cartagena*. La Declaración de Cartagena fue adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, cuyo objetivo primero era “Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspire en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.”

Además de la Convención de Cartagena de 1984 que a nivel regional que se ha caracterizado por haber establecido una definición más extensiva de refugiado en donde textualmente se recomienda a la región la definición prevista en la Convención la cual considera 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 (Párrafo Tercero). Para poner en contexto dicha definición, Mondelli recuerda que, al momento de adoptarse la Declaración de Cartagena, la mayoría de los países de la región no eran Estados Parte en la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 o de la Convención Americana. Además, carecían de legislaciones sobre protección de refugiados y procedimientos para determinar esa condición. Por otro lado, el sistema de asilo latinoamericano (diplomático y territorial) había demostrado ser insuficiente para responder a las situaciones de afluencia masivas de refugiados que huían de la

²⁸ Directiva 2011/95 / UE, artículo 15 “Daño grave”; propuesta de refundición de la Directiva 2016/0223 (COD), la Comisión no modificó el artículo 16 “Daño grave”.

²⁹ Para comprender mejor las implicaciones, consulte: [Derecho de iniciativa legislativa del Parlamento](#)

³⁰ Ver: [Archivo de procedimiento: 2020/2042\(INI\)](#) and [Archivo de procedimiento: 2020/2134\(INI\)](#)

³¹ <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>

³² https://minrel.gob.cl/sistema-interamericano-de-derechos-humanos/minrel_old/2008-09-02/205120.html

violencia o los conflictos armados internos y buscaban protección.³³ En cuanto a los órganos que conforman el sistema de protección interamericano, tanto la Comisión interamericana como el Relator especial han emitido diversos informes los últimos años sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, una figura que tuvo mucho impacto en la región y a nivel internacional debido a los diversos asesinatos de personas que defendían sus tierras en contextos medioambientales donde empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales pretendían o trabajaban en sus territorios.

Pero la muerte como situación más grave no es lo único que ocurre, la amenazas, el hostigamiento y la criminalización de las personas que defienden el medio ambiente también es una estrategia que se viene utilizando para que se dejen de desarrollar esas actividades. Así, la apertura de procesos penales y las demandas civiles agresivas se están usando para reprimir el activismo ambiental y la defensa del derecho a la tierra en todo el mundo...Situaciones todas que en muchos casos obligan a las personas defensoras del medio ambiente y sus familiares a abandonar sus hogares y sus tierras.³⁴

Por su parte la Corte IDH en su *Opinión Consultiva OC 21/14 de 19 de agosto de 2014, sobre Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional*³⁵ señala en su párrafo 76 que “con la adopción hace 30 años, esto es en 1984 de la Declaración de Cartagena, la cual, si bien no es un acuerdo entre Estados, ha sido respaldada por la OEA desde 1985 al recomendar a sus Estados Miembros que aplique su contenido en el tratamiento de los refugiados que se encuentren en su territorio, se ha ampliado la definición de refugiado en los siguientes términos: *Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida seguridad o libertar 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.*” Continúa en su párrafo 79 al indicar que “Adicionalmente, la Corte nota que los desarrollos producidos en el derecho de refugiados en las últimas décadas han generado prácticas estatales, consistentes en otorgar protección internacional como refugiados a las personas que huyen de su país de origen debido a 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.

Posteriormente se llevó a cabo el año 2014 la Declaración y Plan de acción de Brasilia y a su vez conmemorar el trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, “Proceso de Cartagena+30” cuyo objetivo era propiciar una plataforma para que los gobiernos y ACNUR, junto con la sociedad civil y otros organismos internacionales, reflexionen sobre los progresos realizados, los desafíos de protección que enfrenta el continente en la actualidad, los vacíos que puedan existir en el régimen contemporáneo de protección internacional, y cómo

³³ Mondelli, Juan Ignacio, Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), Diciembre 2018, p. 5

³⁴ Castilla, Karlos, “El refugio en casos de degradación y defensa del medio ambiente. Dos supuestos de no fácil protección de un problema global”, en *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 2022.

³⁵ Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”*, 22 noviembre 1984, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html> [Accesado el 1 Diciembre 2020]

abordarlos de forma pragmática, flexible e innovadora. CARTAGENA+30 P3 La definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena ha sido incorporada en gran medida, por la mayoría de los países de América Latina en su normativa interna. A su vez, en la Declaración de Brasilia se reconoce la existencia de nuevos desafíos en materia de protección internacional para algunos países de la región que requieren continuar avanzando en la aplicación de la definición regional ampliada de refugiado, respondiendo así a las nuevas necesidades de protección internacional causadas entre otras, por el crimen organizado transnacional (DECLARACION P.2)

Otro hito contemporáneo de gran relevancia para lo que aquí interesa lo ofrece la *Opinión Consultiva 23 (2017) sobre medioambiente y derechos humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En ella La Corte reconoció por primera vez el derecho a un ambiente sano como fundamental para la existencia humana, así como los impactos de la degradación ambiental y del cambio climático en los derechos humanos³⁶.

Finalmente, existen otros tratados abiertos a firma como el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú³⁷, que sin embargo países como Chile, hasta el momento, han rechazado firmar, por la inclusión -según ellos- de ambigüedades en el contenido del tratado y que algunas normas prevalecerían sobre la legislación interna, causando confusiones jurídicas y exponiéndoles a posibles demandas internacionales.^{38 39}

³⁶ Ortúza Greene, Florencia, El Derecho Internacional Ambiental, historia e hitos, marzo 2020, <https://aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>

³⁷ <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

³⁸ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54263916>

³⁹ <https://elpais.com/sociedad/2020-09-26/chile-abandona-el-acuerdo-medioambiental-de-escazu-que-lidero-en-la-region.html>

II.- PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR MOTIVOS MEDIOAMBIENTALES Y/O CLIMÁTICOS.

ESTUDIO DE CASOS

3.- El caso italiano: tímidos avances del lado de la jurisprudencia

En el Índice Global de Riesgo Climático 2020,⁴⁰ un análisis que explica la “exposición y vulnerabilidad de los Estados a los riesgos relacionados con el clima”, Italia se encuentra en el puesto 21. Este país es geográficamente vulnerable al cambio climático, debido a su biodiversidad y clima heterogéneo.⁴¹ La escasez de agua,⁴² las inundaciones⁴³ y la erosión costera,⁴⁴ han tenido un impacto cada vez mayor en la vida de los ciudadanos, pero aún no han alcanzado el nivel de causar éxodos masivos. Por tanto, la migración por motivos medioambientales es principalmente un fenómeno unidireccional en Italia, que es uno de los países de primera llegada a Europa.⁴⁵

A escala global, el cambio climático está dando forma al mundo y se está convirtiendo en el tema central en el centro de nuestro debate político y con razón. Según el Banco Mundial, alrededor de 143 millones de personas provenientes de América Latina, África subsahariana y el sudeste asiático se verán obligadas a huir de sus países por razones directamente relacionadas con el cambio climático para 2050.⁴⁶

Los datos muestran claramente la necesidad de acciones políticas para prevenir el cambio climático por un lado y proteger a los más afectados por él por el otro. No obstante, como bien se informó, los gobiernos fallan sistemáticamente en abordar el tema, priorizando otros puntos de sus agendas en su lugar.⁴⁷

3.1. Marco legislativo y jurisprudencial italiano

3.2.1.- Marco general asilo y extranjería, y marco general de normas específicas sobre cambio climático

La posición de Italia, geográficamente muy expuesta al fenómeno migratorio, determina una atención específica del mundo político. En consecuencia, casi todos los gobiernos modifican, según su propia orientación, la disciplina puesta en marcha por el anterior. La actual no es una excepción y, de hecho, ha aprobado recientemente la nueva ley de migración.

En particular, el 18 de diciembre de 2020 entró en vigor el nuevo Decreto sobre Migración (*Decreto-legge* n. 130/2020). Modifica los dos decretos anteriores (también denominados decretos de Seguridad o Salvini: DL 113/2018 y DL 53/2019, que llevan el nombre del entonces ministro del Interior que los propuso). Uno de los Decretos anteriores, el núm. 113/2018 introdujo

⁴⁰ [Global Climate Risk Index 2020](#). “El índice se centra en los fenómenos meteorológicos extremos, pero no tiene en cuenta importantes procesos de inicio lento, como el aumento del nivel del mar, el derretimiento de los glaciares o mares más ácidos y cálidos”.

⁴¹ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260380/WHO-FWC-PHE-EPE-15.52-eng.pdf;jsessionid=4323FEF91978590E740B4FD5D943F8FE?sequence=1>

⁴² https://www.repubblica.it/cronaca/2017/06/22/news/siccita_caldo_acqua_emergenza-168817482/

⁴³ <https://annuario.isprambiente.it/ada/downreport/html/6864>

⁴⁴ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/italy_climate_change_en.pdf

⁴⁵ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

⁴⁶ Rigaud K., de Sherbinin A., Jones B., Bergmann J., Clement V., Ober K., Schewe J., Adamo S., McCusker B., Heuser S., Midgley A. (2018). Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. The World Bank.

⁴⁷ <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/climate-change-is-a-problem-of-politics-not-science/>

por primera vez un permiso de residencia por catástrofes, que en virtud del artículo 1.h) puede ser otorgado por el Cuestor. El permiso solo se puede emitir si el país de origen se ve afectado por un desastre natural excepcional y contingente que no le permite al solicitante regresar. Duró 6 meses, era renovable y efectivo solo dentro del territorio italiano. Permitía trabajar a los beneficiarios, pero no se podía convertir en un permiso de residencia laboral.

El Decreto recientemente promulgado, entre otros aspectos, amplía la noción de permiso de residencia para desastres naturales. Ahora es suficiente que la calamidad en cuestión sea “grave” y ya no sea excepcional. Ahora es convertible en un permiso de trabajo.

Estas disposiciones hacen de Italia el único Estado miembro que, después de Suecia y Finlandia, proporciona una protección específica para desastres naturales (otros países otorgan protección a los migrantes climáticos en virtud de disposiciones generales). Dado que el nuevo decreto es extremadamente reciente, los tribunales italianos aún no se han pronunciado al respecto. Por tanto, la siguiente jurisprudencia se basa en la legislación anterior.

Incluso antes del reconocimiento específico bajo la ley de esta categoría, se ofrecieron márgenes de protección.

3.2.2.- Figuras intermedias en el marco del Derecho de protección internacional

De hecho, en este silencio legislativo, los Tribunales jugaron un papel fundamental y encontraron espacio para ofrecer protección a los necesitados, a través de otros medios legales. Esta interpretación judicial también fue alentada por la Circular del Comité Nacional de Ley de Asilo de julio de 2015⁴⁸. Afirmó que aquellas situaciones que caen fuera del alcance del Decreto Ley 25/2008 (que implementa la Directiva 2005/85/CE sobre la concesión y retirada del estatuto de refugiado) todavía pueden encontrar protección humanitaria, según lo consagrado en la excepción prevista en el artículo 5, párr. 6 del DL 286/98⁴⁹.

La Circular se refería a las opiniones expresadas por el Tribunal Supremo italiano con respecto a la valoración de la situación personal del caso, con especial referencia a qué elementos deben tenerse en cuenta para otorgar protección fuera del ámbito de la ley.

En la *Ordinanza* del 21 de abril de 2009, núm. 11535, el Tribunal Supremo reconoce a las Comisiones Territoriales la competencia para evaluar plenamente la situación de los solicitantes de asilo: desde las principales formas de protección, hasta las protecciones subsidiarias y residuales o temporales (como la prevista en el artículo 6, párr. 5 del DL 286/98). Fue un intento de ampliar las restricciones de las leyes vigentes.

Siendo la entrevista un paso crucial del proceso de solicitud de asilo, el Tribunal Supremo en su sentencia núm. 16221 de 24 de septiembre de 2012 aborda la cuestión de la veracidad de las declaraciones realizadas en ese contexto. Subraya que tanto las comisiones territoriales como los tribunales de mérito ejercerán su facultad-deber de investigar y establecerán la credibilidad de las declaraciones de los solicitantes de asilo. Por último, el 7 de julio de 2014, el Tribunal Supremo dictó sentencia núm. 15466 analizando una cuestión similar. Sostuvo que corresponde a las Comisiones Territoriales y tribunales de mérito evaluar la vulnerabilidad de algunas situaciones, incluso cuando

⁴⁸ Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo. Circolare prot. 00003716 del 30.7.2015. Oggetto: Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari

⁴⁹ Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

no se encuentran dentro del alcance de la ley por: su carácter temporal; existe un impedimento para el reconocimiento de la protección subsidiaria; constituyen un caso intrínsecamente diferente de los protegidos por el derecho internacional, pero caracterizados por una necesidad que podría definirse como "humanitaria" (y por tanto protegidos por el derecho a través de la protección humanitaria). Finalmente, el Tribunal concluye que: las consideraciones relevantes para ofrecer protección humanitaria son diferentes a las que desencadenan la protección subsidiaria o la condición de refugiado; la vulnerabilidad es una condición previa; una "situación de vulnerabilidad" es también la que viven aquellos que están excluidos de cualquier otra forma de protección; la necesidad debe definirse como "humanitaria".

No obstante, la carga de la prueba a menudo resultó ser el motivo del rechazo de la demanda de los demandantes, incluso cuando el Tribunal reconoció el valor general de la posición del demandante. Este fue el caso, por ejemplo, de la Sentencia núm. 7832/2019. En este caso, la Corte Suprema no falló a favor del demandante, un ciudadano de Bangladesh que voló a su país después de perder su casa y actividad económica por catástrofes ambientales, por motivos de procedimiento relacionados con la base probatoria. Al mismo tiempo, la Corte reconoció el valor legal de los desastres naturales y su elegibilidad para extender la protección por razones humanitarias, según lo dispuesto en el "Decreto de Seguridad" DL 113/2018.

En el presente caso el Tribunal, al analizar los motivos que llevaron al demandante a abandonar su país, recuerda que la vulnerabilidad que sufrió es relevante para los fines de protección humanitaria si se cumplen los siguientes criterios: pruebas adecuadas que demuestren que se vulneran derechos fundamentales y que la vulneración de los derechos fundamentales afecte a la dignidad humana; también recuerda que la integración social en el país de acogida debe tenerse en cuenta entre otros criterios. Por estos motivos, otorgó protección sobre la base del DL 132/2018 aunque no fuera ya aplicable *ratione temporis*.⁵⁰

El Tribunal de Aquila (primer grado de jurisdicción) ofrece una contribución significativa. En su *Ordinanza* del 16 de febrero de 2018, otorgó protección humanitaria a un ciudadano bangladesí debido a la situación ambiental que lo obligó a huir de su aldea. Basó su decisión en dos fuentes internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambos exigen que las Partes Contratantes garanticen el derecho a la vida y la dignidad humana, incluido "un nivel de vida adecuado para él y su familia, incluida una alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, y la mejora continua de las condiciones de vida"⁵¹.

Más recientemente, el Tribunal Supremo en la *Ordinanza* n.5022 ofreció más elementos de reflexión y amplió los vínculos de reconocimiento de estas figuras. El Tribunal ofreció una interpretación del 'núcleo constitutivo ineliminable del estatuto de la dignidad personal' en los términos del art. 19, para. 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998 (Texto Único de las disposiciones relativas a la normativa de extranjería y la normativa sobre la condición de extranjero), como límite mínimo esencial por debajo del cual no se respeta el derecho individual a la vida y a una existencia digna. Este límite, en la interpretación de la Corte, debe ser apreciado por el juez de instrucción no sólo respecto de la existencia de un conflicto armado, sino respecto de cualquier situación que sea, en la práctica, idónea para exponer los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y la autodeterminación de la persona bajo riesgo de reducción a cero o reducción por debajo del umbral mínimo mencionado. Entre estos, a juicio del Tribunal, los casos de desastre ambiental, definidos por el art. 452-quáter del Código Penal italiano sobre el desastre ambiental, del cambio climático y la explotación insostenible de los recursos naturales. En el presente caso, el solicitante era un solicitante de asilo de la región

⁵⁰ [Corte di Cassazione, I sezione civile, ordinanza del 4 febbraio 2020, n. 2563](#)

⁵¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 11.

del delta del Níger. La zona, en el análisis de la Corte, constituye un contexto sustancialmente propicio para integrar los extremos del desastre ambiental, entendido éste, alternativamente, según la definición prevista en el derecho interno por el art. 452-quater del Código Penal, la "alteración irreversible del equilibrio de un ecosistema", o la "alteración del equilibrio de un ecosistema cuya eliminación es especialmente onerosa y alcanzable sólo con medidas excepcionales", o "el delito contra la seguridad pública en razón de la relevancia del hecho por la extensión de la menoscabo o de sus efectos nocivos o por el número de personas ofendidas o expuestas al peligro".

3.3.- Problemas y cuestiones abiertas

De lo descrito se desprende que la disciplina es fragmentaria, poco homogénea y pone sobre las Cortes la responsabilidad de colmar las lagunas de la legislación.

La mejor solución sería la modificación de la Directiva sobre el Reconocimiento (2011/95/UE) apta a incluir un régimen específico de reconocimiento para los desplazados ambientales debido al cambio climático, la desertificación y la deforestación. También la protección subsidiaria se origina en la misma ley, cuya definición es contenida en el Artículo 2, f). Como brevemente se describe en los párrafos anteriores, la persona con derecho a la protección subsidiaria se define como "un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves". Entonces la protección subsidiaria necesita de una preliminar interpretación del "daño grave" que es definido por el Artículo 15 y consiste en la condena a la pena de muerte, tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes y, por fin, las amenazas graves contra la vida o la integridad física. Los tres criterios pueden ser utilizados para reconocer indirecta protección a los que la necesitan, pero no ofrece ninguna solución armonizada, porque así las Cortes pueden interpretar in modo diferente la misma provisión. Al mismo tiempo, recuerde que la ley es en fase de negociación y todavía ancora puede ser ampliada, pero la refundición por la Comisión no contenía ninguna novedad en esta dirección. En cualquier caso, parece poco probable porque, como es sabido, la propuesta de la Comisión del 2016 no se ha ancora aprobada⁵², signo de un bloqueo político que problema que existe desde hace algunos años.

Otra posibilidad se refiere a la organización de uno esquema de reasentamiento, como los que se realizan a nivel global con la ACNUR⁵³ y europeo con los fondos FAMI⁵⁴, recientemente para el periodo 2021-2027. En este caso también no se trata de uno instrumento específico para estos tipos de migrantes, pero no obstante podría ofrecer una solución. Otro medio para dar la ayuda a los ciudadanos de países terceros que lo necesitan es el de los visados humanitarios. El Artículo 25 del Código de Visados prevé que los Estados miembros pueden conceder visados por razones humanitarias, pero los Estados disfrutan de un amplio margen discrecional como falló la Corte de Justicia de la UE en el caso *X. y X. v Estado Belga*⁵⁵. Por fin, la realización de una acción coordinada de corredores humanitarios por todos los Estados miembros podría ser una última opción.

Conclusión

⁵² <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-id-reform-of-the-qualification-directive>

⁵³ <https://www.unhcr.org/information-on-unhcr-resettlement.html>

⁵⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201207IPR93209/deal-on-eu-funds-for-common-asylum-migration-and-integration-policies-up-to-2027>

⁵⁵ Caso C-638/16, 7 marzo 2017.

En vista de cuanto descrito se entiende que el reconocimiento de los refugiados climáticos es todavía un proceso en curso. Si bien el camino por delante es largo, se están enviando algunas señales positivas. Por el momento, los Estados tienen una gran discreción para otorgar asilo. Encontrar una solución para armonizar la legislación entre todos los Estados miembros radica no solo en la necesidad de estas personas de encontrar protección, sino también en el principio legal de “certeza de la ley”: diferentes legislaciones conducen a diferentes resultados que proporcionan un terreno fértil para la consolidación de una “lotería de asilo”⁵⁶, fomentando la desigualdad y la injusticia, así como sentimientos nacionalistas y antieuropeos. Sin duda el número de los inmigrantes que intentarán que lleguen a Europa está destinado a aumentar. En cuanto a los datos, desafortunadamente no es posible encontrar información detallada sobre esta materia. L’ACNUR reporta⁵⁷ que son más de 34000 los inmigrantes llegados a Italia vía mar en el 2020 solo. Tras examinar los datos facilitados por el Ministerio del Interior⁵⁸ resulta que en los primeros 11 meses del año, 23764 fueron los que han solicitado el asilo. La mayoría de los solicitantes proviene de los mismos países: Pakistán, Nigeria y Bangladés frecuentemente seguidos de Somalia. Aunque no son reportados datos sobre la razón de la solicitud, y entonces no es posible saber exactamente cuántos son los que han solicitado refugio por motivaciones medioambientales, los datos resultan bastante elocuentes. En efecto, según lo informado⁵⁹ por el *Internal Displacement Monitoring Centre*, en la primera mitad del 2020 9.8 millones de personas fueron desplazadas por razones ambientales. Cinco países han producido el 75% de la totalidad de los migrantes económicos y son India (2.7 millones), Bangladesh (2.5 millones), Philippines (811,000), China (791,000) and Somalia (514,000). Entonces se puede considerar altamente probable que los migrantes que han llegado a Italia lo han hecho a causa de cambios climáticos que han puesto en peligro su supervivencia en el país de origen. Por fin, la urgencia de intervención legislativa está clara.

⁵⁶ [Asylum statistics 2018: Changing arrivals, same concerns](#)

⁵⁷ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

⁵⁸ <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>

⁵⁹ <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020%20Mid-year%20update.pdf>

4.-El caso griego: pasos atrás con la reforma de la Ley griega de asilo

4.1. La figura de las razones humanitarias como instrumento de protección abierto

Las autorizaciones por razones humanitarias se regulaban en el ordenamiento jurídico hasta recientemente en el artículo 67 de la Ley 4375/2016. Según esta disposición, cuando las Oficinas de Asilo consideraban que una solicitud no cumplía los requisitos para la concesión de la protección internacional (refugio o protección subsidiaria), tenían la posibilidad de remitir el caso a la Oficina de Extranjería competente para la consideración de si la misma petición podría calificarse para una autorización por razones humanitarias. Cabe destacar que, de acuerdo con el anterior marco legislativo, esta constituía la única vía de comunicación entre los dos diferentes sistemas (el de inmigración y asilo) que en principio constituyen en el ordenamiento jurídico griego dos regímenes independientes. Es importante tener en cuenta que antes de la Ley 4375/2016, el tema de las autorizaciones por razones humanitarias había sido objeto de diferentes regulaciones que en principio permitían la concesión de estas autorizaciones tanto en la base a la legislación de extranjería como en base a la legislación de asilo aplicable en aquel entonces. Así pues, queda claro que ha habido un gradual endurecimiento de la normativa en relación con este tema.

En cualquier caso, según la anterior Ley 4375/2016, las oficinas de asilo tenían que remitir las solicitudes para su consideración por las oficinas de extranjería en tres principales ocasiones:

- Si existía una imposibilidad objetiva de expulsar o devolver al extranjero a su país de origen.
- Cuando su residencia en Grecia era necesaria por razones de fuerza mayor, tales como motivos graves de salud para el mismo extranjero o un miembro de su familia.
- Cuando la expulsión de la persona hubiera sido contraria al artículo 3 del CEDH o del artículo 3 de la Convención de Nueva York de 1984 contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

En consecuencia, esta vía permitía la residencia de en el país de personas que habían visto sus solicitudes de protección internacional denegadas y al mismo tiempo, suponía una forma de cumplimiento con obligaciones del país a nivel internacional. Sin embargo, fue recientemente suprimida por la última reforma de la Ley griega de asilo.

4.2.- La reforma de la Ley griega de asilo en relación con las autorizaciones por razones humanitarias

La reciente adopción de la actual Ley de Asilo 4636/2019 ha derogado la vía que ofrecía el antiguo art. 67 de razones humanitarias en casos de necesidad de protección como los relativos a motivos medioambientales. Aunque el vacío creado por la aprobación de la nueva regulación de asilo se podría cubrir actualmente mediante la obligación que siguen teniendo las Oficinas de Asilo competentes de emitir un certificado de no devolución por razones humanitarias después de examinar el cumplimiento del principio de no devolución (incorporado en el artículo 104 de la Ley 4636/2019). Sin embargo, esta opción supone un nivel reducido de protección, en comparación con el estatuto de autorización por razones humanitarias. En términos generales, los titulares de este tipo de residencia gozan durante el período de aplazamiento de condiciones básicas de vivienda temporal digna en instalaciones públicas y en general de la cobertura de sus necesidades vitales inmediatas. Asimismo, el acceso al empleo también se puede permitir, pero está sujeto a condiciones relacionadas con los sectores de dedicación y las zonas de ejercicio de la actividad.

5.- El caso peruano: iniciativas interesantes y un elevado grado de implicación

El Perú está ubicado en la parte occidental de América del Sur. Su territorio limita con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. Está asentado con soberanía sobre 1'285,215 km² de terreno y 200 millas marinas del Océano Pacífico. Es un país diverso, el cual cuenta con 11 ecorregiones y 84 zonas de vida de las 117 que existen en el mundo. Posee una enorme multiplicidad de paisajes debido a sus condiciones geográficas, lo que a su vez le otorga una gran diversidad de recursos naturales. En su territorio se pueden identificar tres grandes regiones, que ha sido la forma tradicional de dividirlo: Costa, Sierra y Selva.⁶⁰ De esta manera, el marco geográfico del Perú se caracteriza por la presencia del mar frente a sus costas, la cordillera de los Andes, la selva amazónica y su ubicación latitudinal. La variedad del relieve geográfico del Perú provoca que la distribución antrópica sea variada y la accesibilidad difícil. Asimismo, la distribución en el territorio es inversa a la disposición de los recursos naturales, por lo que la mayoría de las actividades productivas están centralizadas en la costa, que es desértica y semiárida.

Perú, por sus características geográficas, es especialmente vulnerable al cambio climático y a los riesgos de desastres que los fenómenos naturales ocasionan por sus consecuencias en la salud de las personas, el patrimonio natural y la infraestructura en general, y, por ende, en el desarrollo sostenible.⁶¹ En efecto, además de las grandes diferencias socioeconómicas entre las regiones del país, los problemas medioambientales tales como el derretimiento de los glaciares, la contaminación de lagunas y ríos, la perturbación de la tierra, etc., han provocado desplazamientos internos de la población de las zonas rurales a las zonas urbanas. El país, como muchos países de la región, concentra mucha población en tan solo pocas zonas del territorio nacional sin ningún tipo de planificación urbanística responsable. De acuerdo con Altamirano respecto de reconocer la problemática derivada de la migración medioambiental, una de las dificultades para abordar el problema proviene de los mismos afectados, porque tienen enormes diferencias internas y externas, a pesar de que el impacto es local; es decir, unos lo sienten y han tomado conciencia, mientras que otros no, o están empezando a sentirlo. En cualquier caso, los problemas estructurales del país aunados a la problemática por razones ambientales han hecho que las personas que han padecido las consecuencias más directas se trasladen a vivir fuera de sus regiones o poblaciones, todo ello hace que el Perú cuente actualmente con una migración mayoritariamente interna, entre regiones,⁶² tan solo en 2019, los desastres derivados de terremoto, lluvias intensas en la selva y la erupción de un volcán en el sur del país, provocaron 10.000 nuevos desplazamientos internos.⁶³

5.1. Marco legislativo y jurisprudencial nacional

El Estado peruano ha firmado y ratificado los instrumentos internacionales y regionales sobre protección internacional más importantes, es decir, la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967

⁶⁰ <https://www.embaperu.ch/sobre-el-peru/informacion/peru-ubicacion-geografia-y-clima/>

⁶¹ ESDA, Estudio de desempeño ambiental, Capítulo 1, Contexto y principales tendencias ambientales.

<http://www.minam.gob.pe/esda/1-1-1-caracteristicas-geograficas-y-demograficas-del-pais/>

⁶² Según el último informe sobre el 2019 del International Displacement Monitoring Center (IDMC), respecto del continente americano, las inundaciones provocaron la mayoría de los 1,5 millones de desplazamientos por desastres registrados, ya que los ríos se desbordaron y obligaron a comunidades enteras a huir de Canadá a Argentina. El conflicto y la violencia provocaron 602.000 nuevos desplazamientos en la región, impulsados en gran parte por la violencia delictiva y de pandillas en América Central y del Sur, en Global report on Internal Displacement 2020, Part 1, Internal displacement in 2019,

<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

⁶³ Idem p. 57

Igualmente, es de destacar que en el caso peruano se puso en acción recientemente uno de los mecanismos establecido en el artículo 6 del Acuerdo de París sobre acuerdos cooperativos entre países. El acuerdo en cuestión, celebrado en octubre de 2020, es un acuerdo bilateral entre Suiza y Perú por el cual este último accederá a financiar proyectos de desarrollo sostenible, mientras que Suiza puede contar los recortes de emisiones de gases de efecto invernadero en relación con sus objetivos nacionales⁶⁴⁶⁵.

5.2. Marco general asilo y extranjería, y marco general de normas específicas cambio climático

5.2.1. Legislación sobre asilo y extranjería en el Perú

La Constitución peruana, vigente desde 1993, contempla únicamente la posibilidad del asilo político previendo que, en caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue (artículo 36). La ley nacional sobre la protección internacional en el país es la Ley nro. 27840 de 2002 (Ley del Refugiado en el Perú). Ley que no desarrolla en profundidad ni destaca por su extensiva argumentación por lo que es necesario recurrir a los instrumentos internacionales de referencia ya que no se contempla, al menos de manera literal, algunos derechos básicos como son el derecho a abogado de oficio ni la protección complementaria para aquellas personas que no consigan el reconocimiento de estatuto de refugiado.

Posteriormente, y para complementar y/o suplir algunas de las deficiencias regulatorias, más de una década después, se aprueba mediante Decreto Legislativo nro. 1350, la Ley de Migraciones de 2017, y su respectivo Reglamento. Entre sus novedades destaca el reconocimiento *prima facie* de situaciones de flujo masivo de solicitantes de asilo, prevista en el artículo 29.2.k de la Ley respecto de tipos de residencia, más concretamente la residencia humanitaria, el cual se encuentra redactado de la siguiente manera: *29.2. Residencia: Autoriza el ingreso y/o residencia en el territorio de la República. Estas Calidades Migratorias son prorrogables y permiten múltiples entradas. Las Calidades Migratorias de Residencia son las siguientes.*

Para el extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una

⁶⁴ Nota de prensa, Diario el Peruano, "Implementarán Acuerdo de París", octubre de 2020, <https://elperuano.pe/noticia/105525-implementaran-acuerdo-de-paris>

⁶⁵ Como información complementaria, en noviembre 2020, en Suiza se propuso un Referéndum para decidir si las empresas con base en este país deben enfrentar a la justicia por violaciones a derechos humanos y daños ambientales cometidos en el extranjero. La campaña, liderada por diversas ONG bajo el lema «Iniciativa para la responsabilidad empresarial» se ha centrado en el caso de las niñas y niños de Cerro de Pasco (región del norte de los Andes peruanos) que enfrentan enfermedades producto de la contaminación por metales tóxicos. En la localidad se encuentra trabajando minera Volcan, cuya accionista principal es la empresa suiza Glencore. La iniciativa apuntaba a que empresas con sede en Suiza sean legalmente responsables por abusos cometidos por sus filiales en cualquier parte del mundo con lo cual se hubiese permitido a las personas afectadas acudir a los tribunales suizos. El pasado 29 de noviembre ganó mayoritariamente el no a la iniciativa. Esto pudo haber significado el inicio de una serie de litigios estratégicos para que muchas comunidades en el país y en la región puedan hacer valer sus demandas sobre daños y perjuicios producto de la contaminación de empresas extranjeras ante jurisdicciones extraterritoriales.

Fuentes: Wayka.pe, "Familias contaminadas por minería en Cerro de Pasco podrían llevar su caso a corte suiza", Noviembre 2020,

<https://wayka.pe/familias-contaminadas-por-mineria-en-cerro-de-pasco-podrian-llevar-su-caso-a-corte-suiza/>

Euronews, "Suiza vota "No" a una mayor ética empresarial y a cortar la financiación a las armamentísticas", Noviembre 2020, <https://es.euronews.com/2020/11/29/suiza-vota-no-a-una-mayor-etica-empresarial-y-a-cortar-la-financiacion-a-las-armamentistic>

grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales⁶⁶; o para quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas. También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección. Permite realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia. Es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El plazo de permanencia es de ciento ochenta y tres (183) días. Pudiendo mantenerse en tanto persistan las Condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria

A su vez, el Reglamento de la Ley de migraciones, en concordancia con dicha Ley, contempla diversos tipos de Calidad Migratoria entre los cuales se encuentra la de tipo humanitaria la cual señala que es el Ministerio de Relaciones Exteriores, en ejercicio de la potestad del Estado, otorga dicha Calidad Migratoria a las personas extranjeras que se encuentren en territorio nacional, en atención a su situación personal, bajo diferentes supuestos, entre ellos a personas extranjeras afectadas por desastres naturales y medio ambientales (art. 91 c.). El plazo de otorgamiento y de permanencia es de ciento ochenta y tres (183) días, la prórroga podrá efectuarse hasta que desaparezcan las condiciones que dieron lugar al reconocimiento de la calidad en mención (art. 91.5). Asimismo, cabe mencionar la posibilidad de obtención de una residencia permanente (calidad migratoria permanente) luego de 3 años de residencia consecutiva en el país (art. 93 del Reglamento). También se contempla el tipo de calidad migratoria Convenios Internacionales, en el marco de lo establecido en Convenios o Tratados internacionales de los cuales el Perú es parte, que establezcan la posibilidad de residencia y cuyo propósito no sea exonerar de visas o simplificar procedimientos para la aprobación de calidad migratorias o visas. El Ministerio de Relaciones Exteriores otorga esta calidad migratoria a quienes el Estado peruano haya reconocido el estatuto de Asilado o Refugiado. (art. 94.1 y 94.2)

De acuerdo con el último informe sobre personas desplazadas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 2019 el Perú fue el segundo mayor receptor de solicitudes de asilo en el continente americano, con 259.800 solicitudes registradas en ese periodo.⁶⁷ Cifra que lo situó en el puesto 8 a nivel internacional tan solo por detrás de países como Alemania, Estados Unidos, Francia, Sudáfrica, Turquía, Italia y Rusia. La gran mayoría de solicitantes de asilo fueron personas de origen venezolano⁶⁸. No es casualidad, que tal y como señala el ACNUR, el 80 % de las personas desplazadas del mundo se encuentran en países o territorios afectados por la inseguridad alimentaria aguda y la desnutrición. Muchos de ellos, se enfrentan a desastres naturales u otros peligros derivados del cambio climático⁶⁹.

5.2.2. Legislación nacional sobre el medio ambiente

El cambio climático es un fenómeno que atañe a la comunidad internacional, actualmente ningún territorio del mundo es ajeno a dicha situación. Concretamente en el caso peruano, el gobierno también ha introducido medidas legislativas para luchar contra el cambio climático tomando en cuenta diferentes aspectos intrínsecamente relacionados al fenómeno, dentro de los cuales se

⁶⁶ El resaltado es propio

⁶⁷ ACNUR, Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2019, p. 2, https://eacnur.org/files/global_trends_informe_espanol.pdf

⁶⁸ Para ilustrar la cuestión, la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú estimaba que 90 000 venezolanos podrían haber solicitado refugio solo en los seis primeros meses del 2018. Para más información: RPP Noticias, Perú registra aumento en las solicitudes de refugio de ciudadanos venezolanos <https://rpp.pe/mundo/venezuela/300-venezolanos-fueron-reconocidos-como-refugiados-noticia-1131146?ref=rpp>

⁶⁹ Idem. p. 12

encuentra, sin duda, las migraciones por motivos climáticos. La Ley N°30754, Ley marco de cambio climático del 2018, para la planificación, articulación, ejecución, monitoreo, evaluación, reporte y difusión de las políticas públicas para la gestión integral del cambio climático, orientadas al servicio de la ciudadanía, que buscan reducir la vulnerabilidad del país frente al cambio climático. Ahora bien, es interesante destacar que en su Disposición Complementaria Final se solicita textualmente al Poder Ejecutivo la emisión de un “plan de acción para prevenir y atender la migración forzosa causada por los efectos del cambio climático, a fin de evitar el incremento de la presión sobre las infraestructuras y servicios urbanos, el aumento de la posibilidad de conflictos sociales y, entre los mismos migrantes, el detrimento de los indicadores sanitarios, educativos y sociales.”

Por su parte, el Reglamento que acompaña a la Ley Marco sobre Cambio Climático, aprobado el 31 de diciembre de 2019, otorga al Ministerio del Ambiente, junto al Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables, la responsabilidad de la elaboración de un Plan de Acción. En la Disposición Complementaria Final Vigésima, se vuelve a mencionar el tema de las migraciones ambientales, más específicamente se prevé que la autoridad nacional en materia de cambio climático, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables, en el marco de sus competencias, elaborará un plan de acción para prevenir y atender la migración forzosa causada por los efectos del cambio climático, en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles.

En junio de 2021 y pese a la inestabilidad política del país, se aprueba finalmente el “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú: un insumo para la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático”⁷⁰. De esta manera, se puso en marcha la estrategia para trabajar en la lucha del cambio climático involucrando a diversos actores de la sociedad y en donde se incluye el impacto que tienen potenciales grupos vulnerables de migrantes como lo son las personas jóvenes, adultos mayores, comunidades campesinas, pueblos indígenas u originarios, así como la población afroperuana⁷¹.

En un estudio relacionado en 2021 por la Organización Internacional para las Migraciones, se destaca la amplia definición de los términos legislativos y que, pese a que la ley peruana no menciona explícitamente ni la relocalización planificada ni la migración facilitada como medidas de último recurso, aunque la amplia definición de migración ambiental del glosario de la ley podría interpretarse en el sentido de que incluye estas formas de movilidad⁷²

Cabe destacar que ambos instrumentos legislativos son el producto de diversos talleres participativos con diversos actores sociales a lo largo del país, el cual se inició con una consulta pública para después pasar por un proceso de Consulta Previa con los pueblos originarios que tuvo la intervención directa de 1433 líderes indígenas.

6.3. Razones de persecución conexas con medioambiente (motivos políticos, defensores de derechos)

⁷⁰ Ministerio del ambiente, Resolución Ministerial 096-2021-MINAM

https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Documents/Parties/Per%C3%BA_NAP_Spanish.pdf.pdf

⁷¹ Actualmente se está desarrollando el Plan de acción para prevenir y atender la migración forzosa causada por los efectos del cambio climático del Perú

<https://euroclimaplus.org/6/elaboracion-del-plan-de-accion-para-prevenir-y-atender-la-migracion-forzosa-causada-por-los-efectos-del-cambio-climatico-del-peru>

⁷² Para más información consultar el informe “Evaluación de la evidencia: Cambio climático y migración en el Perú”, OIM, 2021, p.193

Para poder implementar lo previsto en la Ley de Migraciones y el Reglamento respecto de las personas que dejan su país por razones medioambientales, es importante establecer parámetros normativos que nos permitan evaluar diferentes conceptos que tradicionalmente se encuentran ya establecidos en los instrumentos internacionales sobre asilo. En lo que respecta a los motivos de persecución podríamos establecer entre otros, motivos políticos, personas defensoras del medio ambiente, sin embargo, queda por establecer motivos de persecución puramente por razones medioambientales, es decir, más allá de los motivos tradicionales establecidos en la Convención de Ginebra (raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas y pertenencia a un determinado grupo social)

Como ya se ha mencionado, el caso de defensoras medioambientales en Latinoamérica es representativo de situaciones que van más allá del concepto tradicional de refugiado, que en cierto modo calificarían como potenciales demandantes de asilo por motivos de opiniones políticas, por ejemplo. De una lectura rápida de los motivos previstos en la Convención de Ginebra. El denominado “temor fundado” que establece la definición internacional tiene que ser derivado de una “persecución”, con lo que es prácticamente imposible justificar en el ámbito jurídico que el deterioro ambiental o una catástrofe del medio ambiente son quienes persiguen a una persona o un grupo de personas.⁷³

Ante ello y teniendo presente el principio de *non-refoulement* (no devolución de las personas solicitantes de asilo) previsto en el art. 33 de dicha Convención⁷⁴, los migrantes climáticos de naciones menos desarrolladas también tendrán dificultades para demostrar que la persecución provino de su nación, especialmente porque las naciones con más probabilidades de soportar la carga del aumento del nivel del mar serán aquellas que no causaron la mayor parte de las emisiones que impulsan el cambio climático inicialmente.⁷⁵ A ello se suma que como recuerda Warren, solo un pequeño subconjunto de migrantes climáticos podría encajar bajo la Convención de 1951, pero estos casos serán pocos y distantes entre sí. En el caso de un desastre natural, las víctimas podrían huir si “su gobierno ha retenido u obstruido conscientemente la asistencia para castigarlas o marginarlas por uno de los cinco motivos” asociados con el establecimiento de la condición de refugiado. También pueden encontrar protección si un desastre natural u otro evento relacionado con el clima (como la sequía o la escasez de recursos) provocan un conflicto social violento.

En ambos casos, sin embargo, la Convención de 1951 solo se aplicaría a los migrantes climáticos porque las circunstancias crearon un conflicto violento u opresión, todos ellos derivados a lo que señalamos en los párrafos precedentes sobre consecuencias derivadas de actos humanos, sin relación con los desastres relacionados con el clima.

5.4. Figuras intermedias en el marco del Derecho de protección internacional:

Es importante esclarecer las definiciones y el procedimiento para que los grupos de personas en busca de protección internacional puedan acceder correctamente al sistema de protección. El Pacto Mundial para los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) recomienda que los estados fortalezcan sus sistemas de asilo -aumentando la eficiencia, la justicia, la adaptabilidad y la integridad- a través del mecanismo del Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo. Esta iniciativa especial introducida en el Pacto aportará más coherencia y consistencia al apoyo a la capacidad de asilo, haciendo coincidir las

⁷³ Castilla, Karlos. “El refugio en casos de degradación y defensa del medio ambiente. Dos supuestos de no fácil protección de un problema global”, en Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, 2022.

⁷⁴ Principio por el cual se prohíbe que ningún Estado Contratante pueda, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre (art. 33.1 de la Convención de Ginebra)

⁷⁵ Warren, Phillip, Forced migration after Paris COP21: evaluating the “Climate change displacement coordination facility”, Columbia Law Review, Vol. 116, nro.8, 2016

ofertas de apoyo con las necesidades ayudando a los Estados a adaptar sus sistemas de asilo a los grandes cambios que se producen en el mundo, desde el cambio climático hasta la COVID-19⁷⁶.

Por su parte, la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), distingue entre Migrante por motivos ambientales y desplazado por motivos ambientales. Respecto de la primera, se considera que Los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que, principalmente en razón de un cambio repentino o progresivo en el medio ambiente, que incide adversamente en sus vidas o en las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar el lugar habitual de residencia, u optan por hacerlo, ya sea temporalmente o con carácter permanente, y que se desplazan dentro del país o al extranjero. En cuanto al segundo término, de desplazado por motivos ambientales, son aquellas personas que se desplazan dentro del país en que residen o que han cruzado una frontera internacional y para quienes la degradación, deterioro o destrucción del medio ambiente es la causa principal pero no la única de su desplazamiento. Este término se utiliza como una alternativa menos controvertida a la de refugiado ambiental o de refugiado climático [en caso de quienes se han desplazado a través de una frontera internacional] sin una base jurídica o *raison d'être* en el derecho internacional, para referirse a una categoría de migrantes por motivos del medio ambiente cuyo movimiento sea, claramente, de carácter forzoso.⁷⁷

Ahora bien, en cuanto a mecanismos de protección internacional propiamente dicha, entre los más conocidos se encuentran la obtención de un permiso por razones humanitarias, protección temporal o subsidiaria, la relocalización, el reasentamiento y el respeto al principio de *non-refoulement* y. Los dos primeros se equiparan a un segundo nivel de protección derivado del estatuto de refugiado sin llegar a serlo, suele tener menos años de vigencia (permisos temporales, visados por meses determinados) y en algunos casos contar con menos accesos a prestaciones y derivados. Respecto de la relocalización se refiere a el movimiento de una región a otra de grupos de personas, la cual, - de acuerdo con la OIM-, cubre diferentes situaciones: Personas que tienen que ser relocalizadas desde regiones tendientes a desastres naturales repentinos de creciente gravedad e intensidad a raíz del cambio climático (por ejemplo, zonas inundables); personas que haya que relocalizar debido a las amenazas que se ciernen sobre sus medios de subsistencia por los efectos paulatinos del cambio climático (por ejemplo, una creciente frecuencia de sequías, y la salinización de las aguas a raíz la subida del nivel del mar); Personas que cabe relocalizar debido a que sus tierras son necesarias para las medidas de mitigación (es decir, expansión de bosques como sumideros de carbón) o proyectos de adaptación (es decir, embalses de agua); y personas que hay que relocalizar debido a que sus países o partes de los mismos podrían pasar a ser inadecuados para la habitación o para respaldar los medios de subsistencia debido a los efectos negativos del cambio climático. En cuanto al reasentamiento es el alojamiento en un tercer país. En el contexto de los refugiados, la transferencia de refugiados del país en el que han solicitado refugio a otro país que acepte admitirlos. Generalmente, se concede a los refugiados asilo o alguna forma de derecho de residencia a largo plazo y donde, en muchos casos, tendrán la oportunidad de solicitar la nacionalidad.

Aunque la mayor parte de la movilidad relacionada en general con el cambio climático y los cambios ambientales, incluidos los desplazamientos causados por desastres, tiene lugar dentro de cada país, algunas personas se ven obligadas a desplazarse al extranjero. Sin embargo, los datos mundiales sobre los movimientos transfronterizos provocados por desastres son limitados, y hasta la fecha solo se han examinado algunos casos notables como por ejemplo la iniciativa Nansen. En algunos casos pueden utilizarse las fuentes oficiales de datos sobre los visados humanitarios concedidos por los

⁷⁶ Informe de ACNUR, cit supra p. 38

⁷⁷ Organización Internacional para las Migraciones, Migración, Medio ambiente y Cambio Climático: Datos Empíricos para la Formulación de las Políticas (MECLEP), Glosario, 2014, p.15
https://publications.iom.int/system/files/pdf/meclep_glossary_sp.pdf?language=es

países, como los otorgados por los Estados Unidos de América, el Brasil y la Argentina a los haitianos⁷⁸.

5.5. Figuras previstas en marco del Derecho de Inmigración: visados humanitarios, permiso por catástrofes naturales, o similares y medidas de protección indirectas (no expulsión)

Como se ha señalado anteriormente, la ley de asilo de 2002 no previa ni de lejos la regulación de protección internacional por motivos medioambientales ni cambio climático, solamente se limita a la figura de asilo político y a reconocer ciertos derechos a las personas que obtengan dicha condición. Las figuras previstas en la normativa peruana vigente, sobre extranjería y migración se pueden considerar como figuras intermedias, no se reconoce explícitamente las consecuencias del cambio climático, dígame refugiados climáticos, medioambientales, refugio por razones climáticas o similar, sin embargo, se encuentra previstas figuras que toman en cuenta dichas situaciones en vías de obtener un permiso de residencia en el país más concretamente bajo la forma de un permiso por razones humanitarias, se contempla la posibilidad de acceder al mismo a aquellas personas que ya se encuentran en territorio nacional, sin entrar en detalles sobre la forma en que ingresaron ni que requisitos tendrían que cumplir para solicitarlo más allá de las razones ambientales (prueba de la contaminación, desastre natural, definición de país contaminado, etc), tan solo se hace mención de todas aquellas personas “extranjeras afectadas por desastres naturales y medio ambientales” que se encuentran en el territorio. Ahora bien, en términos prácticos, el no contar con definiciones concretas de lo que calificaría como persona afectada por desastres naturales y medio ambientales, ni como se analiza la evidencia de los motivos ambientales que llevaron a las personas a dejar su lugar de origen, las definiciones de organismos internacionales como OIM y el ACNUR vendrían a ser fuentes de información fidedignas a falta de previsiones nacionales. Todo ello de momento queda en suspenso, las acciones que tomará el gobierno en los próximos años podría definir los lineamientos que permitan a acceder a las personas que huyen de sus países por razones medioambientales, una de las razones que explique la falta de definiciones claras puede ser el alto número de ingresos de personas de Venezuela los últimos años, el considerado “flujo masivo” si bien no es de carácter climático o medioambiental, pueda haber limitado la agenda nacional respecto a temas migratorios.⁷⁹

La introducción del Plan de acción que señala el Reglamento de la Ley marco del cambio climático en su Disposición Vigésima, se encuentra suspendido, además, el Reglamento no establece los parámetros normativos ni definiciones que establezcan de qué manera se pondrá en práctica la protección de las personas vulnerables migrantes por motivos medioambientales aunque tampoco sea del todo concisa.⁸⁰ De acuerdo con Warren, definir el grupo para incluir toda la migración ambiental podría percibirse como una infracción de la ley nacional al intentar controlar cómo los países abordan un amplio alcance de desplazamiento interno (en lugar de desplazamiento causado

⁷⁸ Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Una perspectiva global, Tipos de migración: Migración por motivos ambientales en:

https://migrationdataportal.org/es/themes/environmental_migration#definiciones

La iniciativa Nansen es una propuesta de Noruega y Suiza que nace en 2012 cuyo objetivo es generar un nuevo proceso de debate sobre esta realidad dentro de la sociedad internacional y sus miembros. A través de acciones regionales, se pretende promover iniciativas que permitan a futuro cercano incorporar la figura del desplazado medioambiental dentro de la protección internacional establecida en el estatus de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951.

⁷⁹ No se encontraron datos sobre denegaciones/obtención del estatuto de refugiado y/o categoría similar en el Perú.

⁸⁰ Para un resumen de los últimos avances respecto de protección internacional por razones climáticas en la región ver: Escribano Pablo, La gestión de las migraciones climáticas en América Latina: entre la transversalización y el enfoque específico, junio 2020,

<https://migracionesclimaticas.org/la-gestion-de-las-migraciones-climaticas-en-america-latina/>

principalmente por el cambio climático). Si bien los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de ACNUR no son vinculantes, no existe nada comparable para la migración climática transfronteriza.⁸¹

6.6. Problemas y cuestiones abiertas.

A pesar de que actualmente el Perú no es un país receptor de refugiados climáticos, actualmente es más un país de desplazados internos debido a los graves problemas producto del cambio climático en zonas de montaña, costa y selva. En 2017 sufrió graves deterioros debido al fenómeno natural “El Niño Costero” que actualmente se sigue impulsando acciones de reconstrucciones de las zonas más afectadas. Teniendo en cuenta la introducción de las medidas legislativas de los últimos años en temas de asilo, extranjería y medioambientales, el rumbo del país y su posicionamiento frente a las migraciones producto del cambio climático tanto internas como externas dependerá en cierta manera, de la efectividad de su aplicación y la implementación de políticas públicas eficientes. Sin olvidar que el país se encuentra subordinado a las decisiones que se tomen a nivel internacional ya que, como muchos países de la región, el Perú es exportador de materias primas con muchas empresas multinacionales que contaminan el territorio a raíz de sus actividades extractivistas.

En cuanto a la migración y el asilo, sin duda, el marco normativo introducido hace pocos años crea la sensación de un país abierto a acoger inmigrantes y a los flujos migratorios derivados de razones de urgencia en donde el cambio climático y sus consecuencias devastadoras están contempladas tanto en la Ley de Migraciones como en la Ley sobre Cambio Climático, ahora bien, ninguno de los Reglamentos que acompañan dichas Leyes, como ya se ha visto, desarrolla en profundidad los conceptos y pasos a seguir para poder contar con un mecanismo de protección eficiente y eficaz. No está demás decir que ambas disposiciones poseen el rango de Ley con lo cual la fuerza vinculante de su obligatoriedad se encontraría asegurada. A pesar de todo ello quedan preguntas pendientes de respuesta como, por ejemplo, el contar con parámetros claros para analizar la prueba de los motivos medioambientales que llevan a una persona a huir de su zona de origen (fundados temores de), o el cómo se establece que un país está contaminado (por hablar en definiciones técnicas amplias). Si tomamos en cuenta los parámetros del asilo tradicional previstas en la Convención de Ginebra, como se ha señalado previamente, el tema ambiental y/o climático no se ajustaría del todo a las previsiones de la Convención. El poder contar con parámetros normativos más o menos claros (entendemos que el tema es complejo) podría aligerar la carga de la prueba y con ello la posibilidad de acceder a permisos de residencia a personas que lo necesitan.

⁸¹ Warren, Phillip, *cit supra*

6.- El caso chileno: tímidos avances del lado de la jurisprudencia

6.1. Introducción.

Chile es un país sudamericano cuya extensión geográfica hace de fronteras naturales entre los otros países de la región, partiendo por el desierto norte hasta la Patagonia Sur, rodeado del Cordón cordillerano de Los Andes hacia el este y el océano pacífico hacia el oeste. Esta geografía tan particular, ha hecho de Chile un país que, azotado por los fenómenos de la naturaleza, siendo constantemente afectado por terremotos, tsunamis, sequías, erupciones volcánicas, inundaciones entre otros.

La situación geográfica de Chile descrita anteriormente, sumado al problema global del cambio climático ha hecho que nuestro país sea altamente vulnerable a éste, cumpliéndose en casi su totalidad los enunciados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁸² (en adelante CMNUCC) tales como poseer áreas costeras de baja altura; zonas áridas y semiáridas; zonas de bosques; territorio susceptible a desastres naturales; áreas propensas a sequía y desertificación; zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica; y ecosistemas montañosos⁸³.

Estas causas han generado grandes desplazamientos internos de una región a otra, debiendo enfrentar una migración interna compleja en cuanto al asentamiento de la población, la distribución de los ingresos, las prestaciones sociales, así como también los arraigos culturales que una u otra región tiene de manera tan significativa. (Sandoval et al., 2015) (Larenas, 2014)

Sin embargo, esta situación no es propia de Chile, sino que es una realidad con la que conviven los países latinoamericanos y del caribe, que además deben enfrentar ya no sólo un desplazamiento interno, sino en muchos casos un desplazamiento forzoso a otro país, solicitando la ayuda humanitaria del Estado receptor y de la comunidad internacional para enfrentar dicha catástrofe. En este caso, hablamos de “refugiados ambientales” y/o “desplazados climáticos”. Esta categoría diferencia, además, entre causas de carácter natural (catástrofes), de aquellas de origen humano o generadas por el hombre (antropogénicas). Dentro de estas últimas, se encontrarían la “degradación ambiental” (producto del cambio climático) y el aumento desmedido de los “proyectos de desarrollo” (en un contexto de globalización económica). (Acevedo, 2011)

6.2. Datos sobre solicitantes de refugio y refugiados en Chile.

La institución del asilo y del refugio en Chile data desde los inicios de nuestro país como república independiente, teniendo un gran hito histórico como país de asilo el año 1939 al ser un lugar de refugio de miles de españoles que arrancaban de la guerra civil y que desembarcaron en las costas chilenas en la embarcación Winnipeg.⁸⁴

La tradición de Chile sobre el refugio se vio truncada en sus comienzos durante la dictadura, periodo en el cual Chile se convirtió en un país expulsor de nacionales y extranjeros. Luego del retorno a la democracia, de manera paulatina, Chile se convirtió en un país de recepción de migrantes y refugiados (OLEA 16)

⁸² <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-convention/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>

⁸³ Plan nacional de Chile sobre Cambio Climático p. 15

⁸⁴ <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20200804/27181/neruda-espanoles-winnipeg.html>

Aun teniendo esta tradición, cuantificar el número de solicitudes y posteriormente de reconocimiento de la condición de refugiado es bastante complejo ya que el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante DEM), órgano encargado de presidir la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado (artículo 20)⁸⁵ sólo cuenta con estadísticas desde el año 2010 en adelante, fecha en la cual entra en vigor la Ley N° 20.430.

De acuerdo a las últimas (DEM)⁸⁶ podemos observar que Entre 2010 y primer semestre de 2020 se realizaron un total de 16.784 solicitudes de refugio, teniendo su mayor número durante los años 2016, 2017 y 2018 (2.297, 5.723 y 5.727 respectivamente) Durante 2020 se registraron 432 solicitudes de refugio. A su vez en el mismo periodo (entre 2010 y primer semestre de 2020) se registraron un total de 681 solicitudes de refugio reconocidas. Durante 2020 se registraron 7 solicitudes de refugio reconocidas.

Mediante solicitud de acceso a la información de fecha 12 de noviembre de 2020 (ABOO1W0012194) el DEM informó que desde el año 2015 a junio del 2020 se rechazaron 1.810 solicitudes de refugio⁸⁷.

Los números demuestran claramente la necesidad de las personas de solicitar asilo en Chile y la poca tramitación o aplicación efectiva de la normativa al momento de procesar y otorgar las visaciones respectivas.

El mayor porcentaje pertenencia a la comunidad colombiana quienes concentran aproximadamente el 43,7% de las solicitudes de asilo. Posteriormente le sigue la comunidad cubana quien mantiene mayores porcentajes (29,7%) seguida por la comunidad venezolana (21,5%)⁸⁸

Llama la atención que no aparece la comunidad haitiana considerada en las estadísticas del DEM como una nacionalidad solicitante de refugio, en circunstancias que es conocida la vulnerabilidad que ha sufrido esta comunidad no sólo desde la violencia armada desde 1991, así como terremoto y huracanas durante los años 2010 y 2016, que motivaron una misión de estabilización de las Naciones Unidas hasta el año 2017, en la cual Chile estuvo a cargo durante un periodo, así como las visitas in loco efectuadas por la CIDH.

6.3. Marco Internacional

6.3.1. La participación de Chile en el Sistema Universal de Derechos Humanos.

Chile como Estado partícipe de la comunidad internacional, ha suscrito y ha ratificado convenciones y tratados internacionales sobre Asilo y Refugio tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A saber, la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, de la VI Conferencia Internacional Americana (La Habana, 1928), la Convención sobre Asilo Político,

⁸⁵ Artículo 20.- *Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado. Créase la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, organismo encargado de asesorar al Ministerio del Interior y de proveer la información necesaria para decidir respecto del otorgamiento, rechazo, cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado. Esta Comisión se entenderá sucesora, para todos los efectos legales, de la Comisión de Reconocimiento establecida en el artículo 40 bis del decreto ley N°1.094 de 1975, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile.*

⁸⁶ <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>

⁸⁷ Oficio N° 32256 de fecha 29 de diciembre de 2020 del DEM en respuesta a la solicitud de acceso a la información AB001W0012194 de fecha 12 de noviembre de 2020.

⁸⁸ https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/07/Minuta_Refugio.pdf

de la VII Conferencia Internacional Americana en Montevideo 1933 y la Convención sobre Derechos Humanos.⁸⁹

En el Sistema Universal es parte de las nueve convenciones principales de Derechos Humanos⁹⁰ siendo además un Estado activo dentro de la comunidad internacional participando entre otras cosas en foros, comisiones y exámenes periódicos. A su vez es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo desde el año 1972.⁹¹ La vinculación activa del Sistema Universal en materia de refugiados se ha visto plasmado en la representación que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados estableció en Chile cuyo objeto es asesorar al gobierno y apoyar los procesos de la sociedad civil para asistir a la población refugiada en el país. (OLEA 116) Esto fue recogido y reconocido en la Ley de Refugio chilena en su artículo 21 N° 3 parte final, al permitir que el ACNUR pueda asistir a las reuniones de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Aunque Chile no adhirió a la Declaración de Cartagena en el año 1984, sin embargo, la incorpora y reconoce en el artículo 2° de su legislación sobre refugio. La adopción de la definición de la Declaración de Cartagena es muy positiva ya que implica que el Estado chileno incluye dentro del ámbito de protección del refugio a personas que huyen por situaciones que inciden en la protección y garantía de su vida, integridad personal o libertad, y que no han sido víctimas de persecución individual. Estos elementos permiten ampliar la definición de refugiado a situaciones que ocurren en América Latina y el Caribe y que origina el éxodo de cientos de personas que ingresan a Chile buscando protección. Concretamente, hacemos referencia a situaciones que en la actualidad tiene lugar en Haití, Colombia, México y Venezuela. OLEA PAG. 119

En 1999, el gobierno de Chile y ACNUR firmaron un acuerdo marco para iniciar el programa de reasentamiento. Con este paso, Chile se convirtió en el primer país de Sudamérica en tener un programa de reasentamiento. Luego Brasil, Argentina y Uruguay iniciaron un programa similar al que muy pronto se sumaría también Paraguay.⁹²

Sin embargo, en el año 2018, el país se restó de la firma del Pacto Mundial de Migraciones, Ordenada, Segura y Regular. Una de las causales, entre otras, para no firmar fue que el objetivo N° 2 del pacto que señala “minimizar los impulso adversos y los factores estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen”, apelaba a la coordinación multilateral para hacer frente a las olas migratorias, internas y externas, que se vienen desencadenando desde hace varios años y que, se estima, aumentarían exponencialmente –según datos del Banco Mundial– debido a los desastres naturales, a los efectos adversos del cambio climático y a la degradación ambiental, configurando una nueva tipología de migración: la del migrante y refugiado climático.⁹³

⁸⁹ Decreto N° 492, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica la Convención sobre Asilo Político. (1935, mayo 17). Disponible en: <http://bcn.cl/1ayg3>

Decreto N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1991, enero 5). Disponible en: <http://bcn.cl/2572>.

Decreto N° 941, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros. (1934, septiembre 14). Disponible en: <http://bcn.cl/1a99y>

⁹⁰ <https://www.derechoshumanos.gob.cl/ddhh/sistema-universal-de-ddhh/tratados-internacionales-y-convenciones/tratados-internacionales>

⁹¹ Decreto 287 de 19 de julio de 1972 que aprueba Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=400596>) y Decreto N° 293 de 20 de julio de 1972 que aprueba el Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados (<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=400597&idParte=0&idVersion=>

⁹² [acnur.org/noticias/noticia/2010/3/5b7e703914/chile-adopta-ley-de-proteccion-de-refugiados.html](https://www.acnur.org/noticias/noticia/2010/3/5b7e703914/chile-adopta-ley-de-proteccion-de-refugiados.html)

⁹³ <https://www.elmostrador.cl/cultura/2019/01/10/refugiados-climaticos-la-consecuencia-del-calentamiento-global-al-que-chile-da-la-espalda/>

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular es un marco de cooperación no vinculante que articula un conjunto común de compromisos, sobre la base de 23 objetivos, para que los Estados respondan a los desafíos y oportunidades de la migración internacional. El texto contiene múltiples referencias a la migración causada por motivos ambientales. La mayoría se encuentran dentro del objetivo 2: “minimizar los impulsores adversos y los factores estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen”; el cual contiene una sección que se titula: “Desastres naturales, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental.

Sin embargo, Chile si firmó el Pacto Mundial de los Refugiados el mismo año, en un marco de cooperación internacional basándose en los cuatro objetivos esenciales: aliviar la presión sobre los países de acogida, aumentar la autonomía de los refugiados, ampliar el acceso a terceros países y ayudar al país de origen a crear las condiciones que permitan el retorno seguro y digno de los refugiados.⁹⁴ Se trata de un acuerdo no vinculante, lo que claramente Chile no lo ha hecho parte de sus legislaciones, ni procedimientos. Eso se refleja en el bajo porcentaje de tramitación de las solicitudes de la condición de refugiados y posteriormente reconocidas como tal.

6.3.2. Normas Internacionales en materia de medio ambiente y cambio climático.

Chile, en atención a las directrices de la CMNUCC, presentó un proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático (Boletín N°13191- 12) actualmente en el primer trámite constitucional del Senado.

Por otro lado, Chile también es parte del Acuerdo de París de 2016 ⁹⁵ cuyo objetivo central es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo por debajo de los 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1.5 grados. Además, aumentar la capacidad de los países de hacer frente a los efectos del cambio climático y lograr que las corrientes de financiación sean coherentes con un nivel bajo de emisiones de gases invernadero y una trayectoria resistencia al clima.

Sin embargo, nuestro país se ha restado de la firma del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú.⁹⁶

La justificación que habría presentado gobierno del presidente Piñera para restarse de la firma, sería la inclusión de ambigüedades en el contenido del tratado y que algunas normas prevalecerían sobre la legislación interna, causando confusiones jurídicas y exponiéndoles a posibles demandas internacionales.^{97 98}

6.4.1. Marco legislativo y jurisprudencial del país.

6.4.1. Marco general de asilo y extranjería y marco general de normas específicas sobre cambio climático.

⁹⁴ <https://www.biobiochile.cl/noticias/internacional/mundo/2018/12/17/asamblea-general-de-la-onu-adopto-pacto-mundial-sobre-refugiados-sin-el-apoyo-de-eeuu.shtml>

⁹⁵ <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>

⁹⁶ <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

⁹⁷ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54263916>

⁹⁸ <https://elpais.com/sociedad/2020-09-26/chile-abandona-el-acuerdo-medioambiental-de-escazu-que-lidero-en-la-region.html>

La normativa sobre asilo y refugio se encontraba regulada en el Decreto Ley N° 1094 de 1975, conocida como “Ley de Extranjería”. Esta norma, además de haber sido dictada en pleno régimen dictatorial en Chile, no respondía a los estándares internacionales de protección de derechos humanos ni menos de asilo ni refugio.

Por eso razón, era necesario una nueva legislación específica de la materia con principios rectores e interpretativos del derecho internacional de los derechos humanos y que estableciera un procedimiento adecuado y acorde a las convenciones de 1951 y su protocolo. Esta inquietud legislativa obedeció también a la preocupación de algunos sectores del poder legislativo y ejecutivo por establecer condiciones bajo las cuales los refugiados pudieran recibir en Chile la protección que recibieron los chilenos que se vieron obligados a abandonar el país y buscar protección en otros durante la dictadura (OLEA 113)

Es así que el 15 de abril de 2010 se publicó la Ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre protección sobre protección de refugiados.

De acuerdo a esta normativa se establece el concepto de refugiado en el artículo 2°:

Tendrán derecho a que se les reconozca la condición de refugiado las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- 1. Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores.*
- 2. Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya 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 en dicho país.*
- 3. Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales anteriores, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él.*
- 4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.*

El numeral segundo incluye la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984, reafirmada en el Plan de acción de México, que constituye un esfuerzo, treinta años después de la adopción de la Convención, por desarrollar un concepto más amplio de refugio e incluir a las personas que no huyen como resultado de la persecución individual, sino de situaciones generalizadas en las que su vida, integridad personas o libertad corren peligro. OLEA 118.

Sin embargo, la aplicación de esta ley y la falta de procedimientos adecuados elegibilidad y determinación de la condición de solicitante de refugio y posteriormente refugiados, hace que dicha determinación dependa de la discrecionalidad, incluso en la mayoría de los casos arbitrariedad, de la autoridad de turno.

El DEM ha señalado que “se entiende por solicitud de refugio, de conformidad al D.S. 837 de 2.010, aquella manifestación de voluntad de un solicitante de asilo ante autoridad migratoria competente, formalizada en los términos señalados en el artículo 37 de dicho cuerpo reglamentario. Así, la

solicitud genera automáticamente un acto administrativo, donde el DEM otorga una visa temporaria por 8 meses, renovable por el mismo período, hasta la resolución de la solicitud.

“Por reconocimiento de la condición de refugiado, se entenderá la Resolución Exenta dictada por el Subsecretario del Interior, que otorga el estatus de refugiado, por encontrarse el solicitante en alguna de las situaciones previstas en el artículo 2 de la ley 20.430 de 2010, la que además otorga el permiso de permanencia definitiva.”⁹⁹

En relación al medio ambiente, su protección y regulación, Chile contempla desde el año 1994 una Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley N° 19.300. En su artículo 2° letra II) define Medio Ambiente como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”

Posteriormente con la Ley N° 20.417 del 26 de enero de 2010, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, se agrega a la Ley de Bases en el literal a ter) la definición de cambio climático “se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

Se agrega también el artículo 70 letra h al señalar que *le corresponderá especialmente al Ministerio, el proponer políticas y formular los planes y programas y planes de acción en materia de cambio climático*”. Ese mismo año se creó la Oficina de Cambio Climático, bajo el alero de la Subsecretaría del Medio Ambiente, la que posteriormente el 2017 pasó a ser División de Cambio Climático.¹⁰⁰

Incluye la elaboración de la Política Nacional de Cambio Climático al 2050, que oriente las acciones para enfrentar el cambio climático en los próximos 30 años en línea con cumplimiento del artículo 4 del Acuerdo de París y la elaboración de un proyecto de Ley que permita contar con un marco permanente de funcionamiento institucional y transversal para abordar la temática del cambio climático, asignando responsabilidades específicas a los distintos actores del sector público, academia, sociedad civil y sector privado. Ambos instrumentos se elaborarán con procesos de participación de los distintos actores sociales del país, incluyendo al sector privado, público, academia, sociedad civil y aquellos sectores vulnerables¹⁰¹.

Desde una perspectiva jurisprudencial y en virtud del principio de confidencialidad contenido en la Ley de refugio, no se puede examinar ni el volumen ni el contenido de aquellas acciones jurisdiccionales (principalmente acciones constitucionales de protección y amparo) que puedan haberse presentado ante los tribunales superiores de justicia por incumplimiento y/o vulneración de la solicitud y/o condición de refugiado.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos, en respuesta a solicitud de acceso a la información (CO001T0001309) informó que desde el año 2010 al 2020 se han presentado 68 acciones constitucionales en relación a solicitudes de refugio, de las cuales 6 corresponden a acciones de amparo constitucional y 62 de acciones de protección.

⁹⁹ <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>

¹⁰⁰ PLAN DE ACCION CAMBIO CLIMATIVO P.21

¹⁰¹ PLAN PAG 57

Por su parte, el DEM informó que durante el periodo 2015 a junio del 2020, se presentaron en contra de este organismo, 313 recursos judicializados, de los cuales 173 fueron acogidos por las Cortes de Justicia y 69 rechazados.

Sin embargo, el 1 de octubre de 2020, la Contraloría General de la República de Chile emitió un informe final sobre investigación especial del año 2019 sobre presuntas irregularidades en la Subsecretaría del Interior, específicamente “el procedimiento de formalización de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados”, por parte del Departamento de Extranjería y Migración de la Subsecretaría del Interior. Dicho informe hace un análisis de algunas solicitudes de refugio, así como también aquellas que fueron judicializadas, concluyendo en a la tardanza injustificada por parte de la administración en la resolución y otorgamiento de la solicitud.

6.5. Razones de persecución conexas con el medio ambiente.

Se desconocen en Chile si existen solicitudes de refugio respecto a activistas o defensores de derechos humanos en sí, que hayan sido perseguidos en su país de origen y que por ende soliciten la protección del estado chileno.

Sin embargo, desde la defensa interna del medio ambiente como derechos humanos, se reconocen activistas no gubernamentales sino más bien ciudadanas y ciudadanos que han visto afectada su calidad de vida y la de su comunidad por un deterioro al medio ambiente provocado por empresas.

A modo de ejemplo, en el norte de Chile, en la ciudad de Antofagasta, el movimiento ciudadano “este polvo te mata”, quienes llevan años denunciado por la contaminación atmosférica de arsénico, plomo de la industria minera y provenientes del galpón de acopio que existe el puerto de la ciudad. La mayoría de las víctimas y afectados son niños y niñas que han desarrollado enfermedades pulmonares y cánceres por esta situación¹⁰².

En la zona central, nos encontramos con el caso “Zona de sacrificio Quintero-Puchuncaví” entre agosto y octubre de 2018, más de 1600 personas fueron registradas en los servicios hospitalario de urgencia de Quintero, Puchuncaví en la Quinta región, con síntomas de náuseas, cefaleas, mareos, pérdida de sensibilidad en las extremidades e inconsciencia. El diagnóstico generalizado fue una intoxicación masiva por gases tóxicos presentes en la zona del Complejo Industrial Ventanas.¹⁰³ (Hormazábal et al)

Se han presentados acciones constitucionales de protección, las cuales han sido acogida por la Excelentísima Corte Suprema señalando “que se concluye que a propósito de la crisis ambiental de Quintero Puchuncaví, se han infringió una serie de obligaciones de distintos entes estatales (Ministerio de Salud. Ministerio del Medio Ambiente) que tienen que ver fundamentalmente con la información que se tiene respecto de qué es aquello que provocó la contaminación, cuál es el estado actual tanto de los contaminantes como de la salud de las personas y cómo todas estas faltas de información han incidido en una imposibilidad de tomar hasta hoy día medidas adecuadas para hacerse cargo de las graves vulneraciones de los derechos fundamentales de las personas que habitan en la zona” (CS Rol N°5.888-2019)

Por último, en la Araucanía, lugar donde históricamente se ha luchado por la autodeterminación del pueblo Mapuche y el reconocimiento de sus tierras, el año 2016 fue encontrada muerta en su casa la dirigente ambiental mapuche Macarena Valdés. De acuerdo a los informes preliminares la activista

¹⁰² <https://interferencia.cl/articulos/ninos-con-polvo-negro>

¹⁰³ <https://www.eldesconcierto.cl/bienes-comunes/2020/08/21/infografia-zonas-de-sacrificio-a-dos-anos-de-las-intoxicaciones-masivas-en-quintero-y-puchuncavi.html>

se habría suicidado. Sin embargo, su familia y miembros de la comunidad señalaron que no se trataría de un suicidio sino de un homicidio ya que Macarena Valdés era una reconocida defensora y activistas por los derechos de su comunidad Newen de Tranguil, en contra del proyecto hidroeléctrico de la compañía austriaca RP Global. Tanto Macarena como su familia habían sido previamente amenazados por estos hechos. A la fecha la investigación sigue abierta.¹⁰⁴

6.6. Figuras intermedias en el marco de protección del Derecho Internacional:

6.6.1. Razones Humanitarias.

Las razones humanitarias para el otorgamiento de un visado en un determinado Estado y ser sujeto de esa protección son bien escasas en la legislación chilena sobre extranjería y refugio. Tanto el D.L N° 1.095 como la Ley N° 20.430, no contemplan figuras específicas de visados humanitario, lo que significa que esta determinación o categoría, en Chile, queda discrecionalmente n manos del ejecutivo.

Podría considerarse como una causal de otorgamiento de “visas humanitarias” lo que ha señalado la Corte IDH en la OC 21/14 respecto a la existencia de casos de afluencia masiva. En su párrafo 99 señala “En este supuesto, los Estados podrán proceder a realizar una evaluación inicial con base en el relato de una de las personas del grupo y en caso de determinar que del mismo surgen factores que reflejan necesidad de protección internacional, otorgar la misma con base en el reconocimiento grupal, colectivo o prima facie (infa párr. 262.)”

En el caso chileno se ha tratado de entender que las visas humanitarias creadas para la población haitiana en orden al Plan de Retorno Ordenado, mediante Oficio Circular N° 95/2018 de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores que “Instruye sobre otorgamiento de Visado Humanitario de Reunificación Familiar para nacionales de la República de Haití” cabe señalar que esto corresponde a un visado consular, es decir, se debe solicitar en el país de origen y que responde “al alto flujo migratorio de haitianos hacia Chile que han derivado en situaciones de vulneración de derechos, problemáticas de convivencia local y trata de personas y tráfico ilícito de inmigrantes.

Sin embargo, no existe este visado respecto de otra nacionalidad. La población haitiana en Chile constituye la tercera población con mayor solicitud de visas en nuestro país de acuerdo con el Reporte Migratorio elaborado por el DEM entre los años 2015-2016 (16%, siendo aún mayoritaria la población colombiana y peruana) En el caso de permanencias definitivas se encuentra en el noveno lugar con un 2% entre los años 2005 y 2016.¹⁰⁵

6.6.2. Protección complementaria.

De acuerdo a los Principio Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y Víctimas de Trata de Personas (Resolución 04/19 CIDH), se define protección complementaria como “la protección que debe brindarse a toda persona que no siendo considerada refugiada o asilados, no puede ser devuelta al territorio de otro país en donde su vida o libertad peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas cueles, inhumanos o degradantes.”

¹⁰⁴ <https://radio.uchile.cl/2020/08/21/cuatro-anos-sin-justicia-para-macarena-valdes-familia-y-organizaciones-continuan-sosteniendo-un-femicidio-empresarial/>

¹⁰⁵ <https://www.elquintopoder.cl/internacional/plan-humanitario-de-regreso-ordenado-un-plan-sin-humanidad/>

A su vez, entiende por protección internacional “aquella que ofrece un Estado o un organismo internacional a una persona debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. Dicha protección comprende: a) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en los convenios internacionales o las legislaciones internas; b) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; c) la protección recibida por cualquier persona de nacionalidad extranjera con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria, y d) la protección recibida por

La Declaración de Brasilia, por su parte, señala que “apreciamos las buenas prácticas en la región de regular la protección complementaria y el otorgamiento de visas humanitarias para personas que no califican necesariamente como refugiados bajo la Convención, pero que puedan también beneficiarse de respuestas de protección”

“Reconociendo que los movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional, incluidos aquellos que migran en situación regular o irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, beneficiarios de protección complementaria, víctimas de trata de personas, supervivientes de tortura, niños y adolescentes acompañados o no acompañados o separados de sus familias, mujeres y personas LGTBI, indígenas, retornados y cualquier otra persona que requiera protección internacional. PRINCIPIOS P.2

Recordando el carácter transnacional de la migración y la importancia de la responsabilidad compartida entre los Estados y la necesidad de cooperar y dialogar para defender y proteger los derechos humanos de todos los migrantes, independiente de su situación migratoria; la necesidad de instituir políticas, leyes y prácticas integrales que privilegien a la persona y que estén basadas en los derechos humanos incluidas las respuestas a movimientos migratorios grandes o mixtos, aplicadas por los Estados para abordar el fenómeno de la movilidad humana y la aplicabilidad de los principios de no regresividad e inderogabilidad en todos los asuntos pertinentes. PRINCIPIO PAG 2.

La protección internacional cubre, en el caso de los refugiados y solicitantes de asilo, todas las acciones destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños beneficiados. Dicha protección incluye intervenciones de los Estados o de los organismos internacionales en el interés de las personas solicitantes de asilo y refugiadas para asegurar que sus derechos, seguridad y bienestar sean garantizados de acuerdo a los estándares internacionales, tales como: garantizar el respeto del principio de *non-refoulement*, el acceso a la seguridad física, y el acceso a procedimientos justos de determinación de la condición de refugiado, a estándares de trato humano, y la implementación de soluciones duraderas. PRINCIPIOS PAG 3.

El proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería de Chile (Boletín N° 8.970-06) e su discusión legislativa, incorporó el año 2020 el artículo 10 relativo a la protección complementaria señalando “a los extranjero solicitantes de refugio que no les fuera reconocida tal calidad, se les podrá otorgar protección complementaria de oficio o a petición de parte por la autoridad dispuesta en la Ley N° 20.430 y conforme a los requisitos y visados que al efecto establezca la Política Nacional de Migración y Extranjería, la que asimismo establecerá las causales de cesación de dicha protección complementaria.

Ningún extranjero titular de protección complementaria podrá ser expulsado o devuelto al país donde su derecho a la vida, integridad física o a la libertad personal corran riesgo de ser vulneradas en razón de su raza o etnia, nacionalidad, religión o creencia, condición social, ideología u opinión política, orientación sexual o identidad de género.

No podrá invocar los beneficio de la presente disposición el extranjero que haya sido condenado por crimen o simple delito en Chile o en el extranjero; o respecto del cual existen fundados motivos de que ha cometido un delito contra la paz, de guerra, o cualquier otro delito contra la humanidad definido en algún instrumento internacional, ratificado por Chile, o que ha realizado actos contrarios a los principios y finalidades de la Carta de Naciones Unidas; o que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentren”.

6.6.3. Principio *Non-refoulement*

La Corte IDH en su OC 21/14, párrafo 209 ha señalado que “el principio de no devolución o *non-refoulement* constituye la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas y de las personas solicitantes de asilo. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 fue el primer instrumento internacional en codificar en su artículo 33.1 el principio de no devolución como una medida efectiva para garantizar el ejercicio del derecho a buscar y recibir asilo, que bajo dicho tratado asume la modalidad específica del estatuto del refugiado y como un componente integral de la protección internacional garantizada a las personas solicitantes de asilo y refugiadas al establecer “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.”

Continua en su párrafo 222 que “en el ámbito del sistema americano este principio se ve reforzado por el reconocimiento del derecho de toda persona a buscar y recibir asilo, originalmente en el artículo XXVII de la Declaración Americana y luego en el artículo 22.7 de la Convención Americana. Por consiguiente, como corolario de los deberes fundamentales de respeto y garantía del artículo 1.1, de la Convención, contraídos en relación con cada uno de los derechos protegidos y en este caso respecto al derecho de cada persona a solicitar y recibir asilo, se desprende el principio de no devolución, en virtud del cual los Estado se encuentran obligados a no devolver o expulsar a una persona -solicitante de asilo o refugiada- a un Estado donde exista la posibilidad de que su vida o libertad esté amenazada como consecuencia de la persecución por determinados motivos o 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, así como a un tercer Estado desde el cual pueda ulteriormente ser devuelto al Estado donde sufre dicho riesgo, situación esta última que ha dado en llamarse “devolución indirecta”

La Convención Americana establece en su artículo 22.8 la prohibición de expulsión o devolución de cualquier “extranjero” a “otro país, sea o no de origen” – es decir, a su país de nacionalidad o, en caso de una persona apátrida, al de residencia habitual o bien a un tercer Estado-, en el cual “su derecho a la vida o a la libertad” estén “en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”. (párrafo 214)

Desde un análisis jurisprudencia en el caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, la Corte ha tenido la oportunidad de interpretar dicha norma, de modo tal de concluir que “es posible considerar que en el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre”. La protección del principio de no devolución establecido en la disposición bajo análisis de la Convención Americana alcanza, en consecuencia, a toda persona extranjera y no sólo a

una categoría específica dentro de los extranjeros, como sería los solicitantes de asilo y refugiados. A esta conclusión se llega a partir de una interpretación literal de los términos del artículo. (párrafo 215)

Este principio además está consagrado en el artículo 3° de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Pena Crueles, Inhumanas o Degradantes.

- 1. 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.*
- 2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.*

Esto ha sido recogido por la legislación chilena en el artículo 4°:

No procederá la expulsión o cualquier medida que tenga por efecto la devolución, incluyendo la prohibición de ingreso en frontera, de un solicitante de la condición de refugiado o refugiado al país donde su vida o libertad personal peligran.

La protección en los términos enunciados precedentemente comprenderá, asimismo, cualquier forma de devolución hacia las fronteras de un país donde estuviere en peligro la seguridad de la persona o existieren razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura, a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A los efectos de determinar si existen tales razones, se tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el territorio de una situación persistente de violación manifiesta, patente o masiva de los derechos humanos.

Aquellos solicitantes de la condición de refugiado que no hubieran obtenido el estatuto de tal, podrán solicitar un permiso de permanencia en el país, de conformidad con la legislación que establece normas sobre extranjeros en Chile

Otro aspecto problemático del procedimiento de solicitante de asilo es la exigencia de elementos probatorios. Muchos de los solicitantes de refugio tienen grandes dificultades para presentar pruebas documentales sobre la persecución vivida o la situación que se enmarcaría en la definición de la Declaración de Cartagena. En este aspecto la asistencia jurídica, el acceso a información y la atención de salud mental pueden ser esenciales para obtener elementos que contribuyan a evaluar adecuadamente las solicitudes de refugio. OLEA 127.

La Ley N° 20.430 contempla en su artículo 34 el mérito de la prueba que tendrá presente la Comisión de Reconocimiento: *“La Comisión de Reconocimiento apreciará las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica. Cuando no pudiera recolectarse prueba material suficiente, la Comisión podrá basar sus recomendaciones en indicios, presunciones y la credibilidad general del solicitante, en cuyo caso corresponderá otorgarle el beneficio de la duda, siempre que éste hubiera cumplido con las obligaciones enunciadas en el artículo anterior”* Y establece la obligación en el solicitante de la aportación de la misma (artículo 33)

Sin embargo, el otorgamiento de una visa es insuficiente para garantizar el principio de no devolución, si esta puede ser revocada y la persona, expulsada. La autora señala a su vez que, al no poder obtener información adecuada al respecto, “no fue posible identificar casos en que esto ocurriera, por lo que puede decirse que la no devolución está garantizada para las personas que se encuentran en esta hipótesis. OLEA 122

6.7. Figuras previstas en el marco del Derecho de Inmigración: visados humanitarios, permisos por catástrofes naturales etc... y medidas de protección indirectas (no expulsión)

La Declaración de Brasilia reconoce “los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región y reconocemos la necesidad de llevar adelante estudios y prestar más atención a este tema, incluido por parte del ACNUR. P.3

Sin embargo, ninguna de las normas previstas en materia ambiental ni cambio climático contempla normas relativas a desplazamiento forzado de la población a raíz de estas causas o la posibilidad de considerar dentro de la definición ampliada de refugiado, las causas medioambientales.

En Chile, ni la ley de refugio ni el proyecto de Ley Marco de Cambio Climático contemplan estos casos. Tampoco lo reconoce el Plan Nacional sobre Cambio Climático ni en casos de desplazamiento interno de la población, por lo que figuras como el reasentamiento no podrían establecerse en nuestro país teniendo como base un desastre natural o cambio climático del país de origen del solicitante.

6.8. Caso de Haití y su relación con Chile.

Haití, se encuentra en una crisis política y ambiental constante desde 1977 según las primeras misiones de ayuda humanitaria al país establecidas por UNICEF.

Esta crisis se vio aumentada en el año 1991 con el Golpe de Estado para derrocar al presidente Jean Bertrand Aristides, situación política que generó guerrillas civiles y se mantuvieron hasta el año 2006 año en que fue electo presidente René Perval.

Esta situación motivó que Naciones Unidas estableciera una misión de carácter permanente de estabilización del país hasta el año 2017, la cual continuó con la misión de apoyo a la justicia en Haití hasta el año 2019. Chile fue un actor importante en estas misiones, estando a cargo del contingente durante los años 2004 y 2011.

A la crisis política, se suma las constantes problemáticas ambientales del país, siendo azotadas por las tormentas tropicales el año 2008, el terremoto el año 2010 y el huracán Matthew el 2016. Estos factores políticos y ambientales agudizaron la crisis humanitaria haitiana. Chile se transformó entonces en un país de destino para esta población. Sin embargo, la grave situación humanitaria de quienes migraban desde Haití a Chile se vio empeorada en el tránsito de Estados al ser objetos de trata de personas y tráfico ilícito de inmigrantes y después en el estado de destino, por discriminación racial y xenofobia.

El gobierno de Chile no estableció medidas humanitarias para esta población ni los considero dentro de un eventual solicitante de asilo ambiental ni tampoco por afluencia masiva de población, pero si

dictó medidas discriminatorias como el visto consular para la visa humanitaria de reunificación familiar antes mencionada.

De acuerdo a la Minuta sobre Migración Haitiana en Chile, elaborada por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la cantidad de migrantes haitianos que ingresaron como turistas y solicitaron visa por primera vez, tuvo un crecimiento del 72,3% el año 2017 en relación al año 2016. De estos, el 65, 5% declara residir en la Región Metropolitana, el 10,1% en Valparaíso y el 7,4% en la Región del Maule.

A su vez, el Boletín Informativo N° 1 del DEM sobre Migración Haitiana en Chile, señala que con dicho boletín se pretende aportar un marco de conocimiento que permita abordar la situación de la migración haitiana en Chile, considerando su complejidad, atendiendo su multicausalidad y presentando sus características y evolución. En esta ocasión hemos querido abordar la realidad del colectivo haitiano en particular, pues se ha hecho evidente que en los últimos años su presencia ha aumentado. Sin embargo, muy pocos conocen las razones de por qué vienen las personas originarias de Haití a vivir a Chile, cuáles son sus principales trayectorias migratorias y cómo enfrentan sus procesos de inserción en la sociedad de acogida.” Sin embargo, el mismo boletín concluye en su estudio que a Chile se le considera un país menos racista, en mejores económicas pero que no se cuenta con acceso a trabajo.

En definitiva, es importante destacar que la inserción de los migrantes haitianos en Chile se realiza casi exclusivamente a nivel económico. En este sentido se estarían ajustando y sintonizando sus proyectos migratorios con el imaginario neoliberal, en la medida en que logran destacar -según los propios empleadores (Solimano et al, 2013)- como mano de obra altamente competente y estoica frente a chilenos y el resto de los migrantes. Muchos de los entrevistados evalúan su proyecto migratorio desde una mirada marcadamente individualista, en función de los “potenciales” logros económicos. Así callan experiencias de racismo y discriminación, generalmente sin apelar a una verdadera “inclusión” a la sociedad chilena, como sujetos de derecho, asumiéndose indirectamente como simples agentes económicos o “sujetos de crédito”. La adecuación de sus proyectos migratorios a una dimensión meramente económica respondería al choque de sus expectativas con una estructura de oportunidades limitada en la sociedad chilena, y a una ley migratoria poco inclusiva. Sin duda, estos procesos de “inclusión” económica de la población haitiana no parecen sustentables en el tiempo por el carácter cíclico de la economía, y representa el riesgo de establecer parámetros y exigencias abusivas para el resto de la población migrante.

Estos datos demuestran que la población haitiana en Chile no es la que ocupa los primeros lugares, sin perjuicio de su aumento en el ingreso desde el año 2015 a la fecha.

Pero el problema podría ser más grave todavía. Al reducir el tema de las migraciones a un problema por el número de haitianos que han llegado al país, se omite que Chile no solo es candidato para ingentes olas migratorias de países vulnerables que sean golpeados por desastres naturales, sino que también se calla que, dentro del país ya se están produciendo grandes desplazamientos humanos – el primer síntoma de la movilidad por razones climáticas- que en casos extremos también podría impulsar chilenos a emigrar al exterior.¹⁰⁶

¹⁰⁶ <https://www.elmostrador.cl/cultura/2019/01/10/refugiados-climaticos-la-consecuencia-del-calentamiento-global-al-que-chile-da-la-espalda/>

6.9. Problemas y cuestiones abiertas.

En atención al principio de confidencialidad del procedimiento de la condición de refugiados, se desconocen las causales por las cuales las personas solicitan refugio en nuestro país, Solo se aplica la definición ampliada del artículo 2 de la Ley que incorpora más situaciones fácticas de acuerdo a lo que señala la Declaración de Cartagena.

Respecto al mismo principio, se desconoce la cantidad de casos de rechazo que han sido judicializados y llevados a la Corte de Apelaciones y posteriormente a la Corte Suprema en virtud de acciones de amparo y protección de derechos fundamentales.

Existe sólo un pronunciamiento de la Contraloría General de la República de Chile a la demora injustificada del procedimiento por parte del DEM. En dicho informe se señala alguna jurisprudencia relevante en materia de refugio, pero atendido a la tardanza de los procedimientos administrativos.

Chile carece de normas sobre protección complementaria, pero se sugiere su aplicación como una respuesta concreta a ciertas necesidades de protección internacional que no son cubiertas en la normativa sobre el estatuto de refugiado (Pascual, 2020)

Conclusiones

Chile no tiene datos tanto jurisprudenciales ni estadísticos respecto a refugiados por cambio climático o desplazados forzosos internacionales por las mismas consideraciones.

Sin perjuicio que es un hecho público y notorio, lo acontecido con el terremoto en Haití el año 2010 que generó mayores expectativas de este colectivo para migrar a nuestro país, no existe una calificación tal ni siquiera como refugiados ya que se les considera como migrantes e incluso se le ha puesto más trabas para su regularización como es la visa consular (D.S N°776/2028) y para la permanencia definitiva una “visa humanitaria” (Oficio Circular N° 95/2018) sujeta a un plan de retorno voluntario a su país de origen el cual ha sido calificado por la Corte Suprema y organismos internacionales como “incumplimiento a los estándares internacionales s y humanitario” (Rol 1402-2020 Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago) (Menanteau, 2011)

En Chile no hay casos aún muy claros de migraciones por el cambio climático. “En general, la gente siempre migra, sobre todo del campo a la ciudad desde hace mucho tiempo. Pero evidentemente cuando tienes condiciones adversas para la agricultura se pueden observar procesos migratorios intensificados. Se ha planteado que en la cuarta región ya ha ocurrido eso, son datos que hay que seguir estudiando, lo mismo en la quinta y sexta regiones. Son factores que se suman a factores generales de desigualdad y principalmente son personas jóvenes las que migran”, dice Sapiains del (CR)²¹⁰⁷

Tal como lo señala la Corte IDH en su OC 21 “la determinación de la condición de refugiado los Estados generalmente evalúan los casos de forma individual. Sin embargo, situaciones de afluencia masiva de personas, en que la determinación individual de la condición de refugiado por lo general no resulta viable, pero existe una apremiante necesidad de brindar protección y asistencia, particularmente cuando se trata de niñas o niños, los Estados deben garantizar el acceso “a la

¹⁰⁷ <http://www.cr2.cl/migrantes-y-refugiados-uno-de-los-grandes-impactos-del-cambio-climatico-en-el-mundo-la-tercera/>

protección, la no devolución y un trato humanitario mínimo” pudiendo recurrir al reconocimiento grupal, colectivo o prima facie. Bajo este precepto, es necesario reconocer la figura de la responsabilidad compartida que implica, por un lado, que el Estado de acogida tiene la obligación de admitir a las personas que buscan asilo dentro del territorio sin discriminación y respetar los principios de no devolución y no rechazo en frontera, así como otorgar la protección internacional que corresponda, y por el otro, el Estado de origen debe propender a resolver y eliminar las causas del desplazamiento para poder garantizar una solución duradera, y en particular, la repatriación voluntaria (párrafo 262)

NORMATIVA Y DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Normativa

UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951

UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966

UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations

UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*

United Nation Climate Change, *Paris agreement*. Status of ratification:
<https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>

Global Compact on Migration: Recommendations for a Compact with a Rights Based Approach

Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster (June 2016)

Unión Europea

Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status

Directive 2011/95/EU on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast).

Normativa italiana

Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo. Circolare prot. 00003716 del 30.7.2015.

D. lgs, 286/98 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

Normativa peruana

Ley nro. 27840 de 2002 (Ley del Refugiado en el Perú).

Decreto Legislativo nro. 1350, la Ley de Migraciones de 2017

Decreto Supremo N.º 007-2017-in Reglamento de la Ley de migraciones

Ley N°30754, Ley marco de cambio climático del 2018, para la planificación, articulación, ejecución, monitoreo, evaluación, reporte y difusión de las políticas públicas para la gestión integral del cambio climático

Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático

Documentos internacionales

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR's perspectives*, November 2017.

Internal Displacement Monitoring Center, *Global report on Internal Displacement 2020*

<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2019*, https://eacnur.org/files/global_trends_informe_espanol.pdf

Organización Internacional para las Migraciones, Migración, *Medio ambiente y Cambio Climático: Datos Empíricos para la Formulación de las Políticas (MECLEP), Glosario, 2014*, disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/meclep_glossary_sp.pdf?language=es

BIBLIOGRAFÍA

General

Docherty, B., & Giannini, T. (2009). Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees. *Harv. Envtl. L. Rev.*, 33, 349.

El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi, Kenya: United Nations Environmental Programme.

Mondelli, Juan Ignacio, Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), Diciembre 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d03d0b54.html>

Ortúza Greene, Florencia, *El Derecho Internacional Ambiental, historia e hitos*, en Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA), marzo 2020, <https://aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>

Rigaud K., de Sherbinin A., Jones B., Bergmann J., Clement V., Ober K., Schewe J., Adamo S., McCusker B., Heuser S., Midgley A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. The World Bank.

Warren, Phillip, *Forced migration after Paris COP21: evaluating the "Climate change displacement coordination facility"*, *Columbia Law Review*, Vol. 116, nro.8, 2016.

Weerasinghe, S. (2019). Overview of UNHCR Study, 'In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change'. *International Journal of Refugee Law*, 31(1), 149-160.

Chile

Acevedo P (2011) Desplazados ambientales, Globalización y Cambio Climático: Una mirada desde los Derechos Humanos y los Pueblos. Observatorio Ciudadano https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2018/02/doc-trabajo12-desplazados-ambientales_globalizacion-2011.pdf

Larenas Salas, J (2014) Resistencia y territorio: el caso de Chaitén en la zona austral de Chile. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/130626>

Pascual Ricke, T (2020) La Protección Complementaria en Casos de Migrantes en Situación de Pobreza, a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. American University <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol35/iss3/5/>

Sandoval, V., Boano, C., González-Muzzio, C., & Albornoz, C. (2015). Explorando potenciales vínculos entre resiliencia y justicia ambiental: El caso de Chaitén, Chile. *Magallania*, 43(3), 37–49. <https://doi.org/10.4067/S0718-22442015000300004>

Perú

Altamirano, Teófilo, Refugiados ambientales: cambio climático y migraciones forzadas, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

Alzamora, Adriana, Migración y cambio climático: ¿cuáles son los mecanismos de protección para los migrantes climáticos?, Instituto de democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú, mayo 2019 (<https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/migracion-y-cambio-climatico-cuales-son-los-mecanismos-de-proteccion-para-los-migrantes-climaticos/>)

Desmaison, Belen, Perú: Los refugiados climáticos y las nuevas ciudades, Red latinoamericana de urbanistas, disponible en <http://urbanistas.lat/peru-los-refugiados-climaticos-y-las-nuevas-ciudades/>

Escribano, Pablo, La gestión de las migraciones climáticas en América Latina: entre la transversalización y el enfoque específico, junio de 2020, disponible en <https://migracionesclimaticas.org/la-gestion-de-las-migraciones-climaticas-en-america-latina/>

ESDA, Estudio de desempeño ambiental, Capítulo 1, Contexto y principales tendencias ambientales 2003-2013, disponible en <http://www.minam.gob.pe/esda/1-1-1-caracteristicas-geograficas-y-demograficas-del-pais/>

Evaluación de la evidencia: Cambio climático y migración en el Perú”, OIM, 2021 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/assessing-the-evidence-peru-es.pdf>

¹ Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Una perspectiva global, Tipos de migración: Migración por motivos ambientales en: https://migrationdataportal.org/es/themes/environmental_migration#definiciones

Italia

Grecia

JURISPRUDENCIA

Órganos internacionales de Protección

- *Abuyeva and Others v. Russia*, Application no. 27065/05, Council of Europe: European Court of Human Rights, 2 December 2010
- *Guerra and Others v. Italy*, Applications nos. 116/1996/735/932, Council of Europe: European Court of Human Rights, 19 February 1998
- *Ioane Teitiota v. New Zealand* (advance unedited version), CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020
- *Kolyadenko and others v. Russia*, Applications nos. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 and 35673/05, Council of Europe: European Court of Human Rights, 28 February 2012
- *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011

- *Oneryildiz v. Turkey*, Application no. 48939/99, Council of Europe: European Court of Human Rights, 18 June 2002
- *Ozel and Others v. Turkey*, Applications nos. 14350/05, 15245/05 and 16051/05, Council of Europe: European Court of Human Rights, 31 July 2020
- *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, Applications nos. 8319/07 and 11449/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 28 June 2011
- *X. y X. v Estado Belga*, Caso C-638/16, Corte de Justicia de la Union Europea, 7 marzo 2017.

Casos en ITALIA

- Cassazione civile, Sez. VI - 1, Ordinanza n° 15466/2014
- Cassazione civile, Sez. VI, sottosezione 1 - sentenza n° 16221/2012
- Cassazione civile, SS.UU., ordinanza n° 11535/2009
- Cassazione civile, SS.UU., sentenza n° 7832/2020
- Cassazione civile sez. I, sentenza n° 2563/2020

Otros textos:

[Asylum statistics 2018: Changing arrivals, same concerns](#)

[Global Climate Risk Index 2020](#)

[Parliament's right of legislative initiative](#)

[WHO: Climate Change, Italy](#)

[Siccità, in molte regioni manca l'acqua. Governo decreta stato d'emergenza a Parma e Piacenza](#)

[11. ITALYhttps://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean](https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean)

[EP Study: Climate Change and Migration](#)

[Portal de datos sobre migración](#)