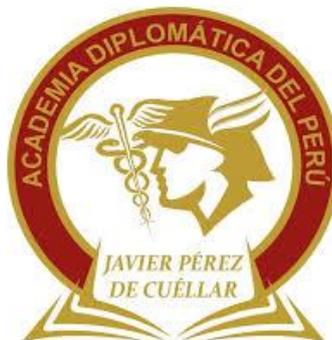


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE TESIS

“Desplazados medioambientales: desafíos para su protección en el Perú”

PRESENTADO POR:

Diana Gabriela Ramón Sosa

ASESORES:

Asesor académico: Luis Andrés Portugal Pizarro

Asesor metodológico: Jadira del Rocío Jara Nunayalle

Lima, 18 de noviembre de 2024

Agradecimientos

Agradezco a Dios porque es mi guía, fuerza y fuente de inspiración en todo momento.

A mi padre, Anibal Ramón Ruffner, por creer en mí y compartir este sueño conmigo.

A mi madre y a mis hermanas, Cristina y Daniela, por su compañía durante este proceso.

A mis asesores, Luis Andrés Portugal Pizarro y Jadira del Rocío Jara Nunayalle, por su constante apoyo y comprensión.

A los funcionarios de la Cancillería y a los especialistas entrevistados por su valiosa orientación y tiempo en la realización del presente trabajo de investigación.

A la Planta Orgánica y a todo el personal de la Academia Diplomática del Perú, por su ayuda durante todo este proceso formativo.

A mis amigas y amigos que me acompañaron en este proceso y me motivaron a seguir adelante.

Resumen

El presente trabajo de investigación pretende analizar la viabilidad jurídica y política para el Perú de otorgar refugio o protección especial a personas que han sido desplazadas por razones medioambientales, teniendo en consideración que los efectos negativos del cambio climático y los desastres naturales tienen repercusiones en los desplazamientos transfronterizos de grupos humanos. En ese sentido, se aborda el marco normativo internacional, regional y peruano, identificando un vacío en su protección; así como se examina de qué manera el Estado peruano puede responder a esta problemática tanto desde su política interna como su acción exterior.

Desde un enfoque jurídico, se analiza instrumentos internacionales, tales como la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena, a fin de evaluar si los desplazados medioambientales podrían acceder a su protección mediante el estatuto de refugiado. Asimismo, analiza el desarrollo que ha tenido el principio de *non-refoulement*, así como la posibilidad de que sea aplicado para evitar la deportación de personas que han tenido que cruzar las fronteras estatales para preservar su vida e integridad ante contextos ambientales adversos.

Desde un enfoque político, se busca identificar la posición del Perú respecto a migrantes y refugiados, a fin de poder evaluar una posible postura en referencia a los desplazados medioambientales. Para ello, en el ámbito doméstico, se ha realizado un análisis de documentos que guían al país, comunicados de prensa, pronunciamientos de cancilleres peruanos y sentencias de tribunales relacionados a la materia. En el ámbito internacional, se ha evaluado los mecanismos utilizados por países de la región para afrontar esta problemática, así como espacios regionales que vienen abordando la problemática en estudio.

La investigación concluye que, en virtud de la definición tradicional de refugiado establecida en la Convención de 1951, los desplazados medioambientales no podrían acceder a una protección internacional exclusivamente por motivos vinculados a factores ambientales extremos. Por otro lado, dicho grupo humano podría acceder a su salvaguarda mediante una interpretación evolutiva del supuesto “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” establecido en la Declaración de Cartagena, así como, la aplicación del principio de *non – refoulement*.

Asimismo, se determina que el Perú cuenta con una base normativa y políticas públicas que podrían servir de fundamento para la protección de los referidos desplazados, así como su su participación activa en iniciativas dirigidas a garantizar la protección de estas poblaciones demuestra su compromiso con esta causa. Es así que, si bien existen desafíos de seguridad u orden público, económicos, sociales, políticos y legales que afrontar, la larga tradición peruana en defensa de la dignidad humana, el derecho internacional y su identidad como país de origen, destino y tránsito de migrantes, permitiría que el Estado peruano pueda desarrollar una posición equilibrada, evitando la desprotección de un grupo humano tan vulnerable, como los desplazados medioambientales, y contribuir, de esa forma a soluciones inclusivas.

Palabras clave: desplazados medioambientales, refugio, principio de no devolución, Convención de 1951, Declaración de Cartagena, política exterior, migrantes, cambio climático, desastres naturales, desplazamiento forzado, movilidad humana.

Abstract

This research paper seeks to analyze the legal and political feasibility for Peru of granting refuge or special protection to people who have been displaced for environmental reasons, taking into consideration that the negative effects of climate change and natural disasters have repercussions on the cross-border displacement of human groups. In this sense, the international, regional and Peruvian regulatory framework is addressed, identifying a gap in their protection, as well as examining how the Peruvian State can respond to this problem both from its internal policy and its external action.

From a legal approach, it analyzes international instruments, such as the 1951 Convention and the Cartagena Declaration, in order to assess whether environmentally displaced persons could access their protection through refugee status. It also analyzes the development of the principle of non-refoulement, as well as the possibility of its application to avoid the deportation of people who have had to cross state borders to preserve their lives and integrity in adverse environmental contexts.

From a political approach, the aim is to identify Peru's position with respect to migrants and refugees, in order to be able to evaluate a possible position with respect to environmentally displaced persons. For this purpose, in the domestic sphere, an analysis has been made of documents that guide the country, press releases, pronouncements of Peruvian foreign ministers and court rulings related to the subject. At the international level, we have evaluated the mechanisms used by countries in the region to address this problem, as well as regional spaces that have been addressing the issue under study.

The research concludes that, by virtue of the traditional definition of refugee established in the 1951 Convention, environmental displaced persons could not have access to international protection exclusively for reasons related to extreme environmental factors. On the other hand, this group of people could have access to protection through an evolutionary interpretation of the assumption “other circumstances that have seriously disturbed public order” established in the Cartagena Declaration, as well as the application of the principle of non-refoulement.

Likewise, it is determined that Peru has a normative base and public policies that could serve as a basis for the protection of the aforementioned displaced persons, as well as its active participation in initiatives aimed at guaranteeing the protection of these populations demonstrates its commitment to this cause. Thus, although there are security or public order, economic, social, political and legal challenges to face, Peru's long tradition in defense of human dignity, international law and its identity as a country of origin, destination and transit of migrants, would allow the Peruvian State to develop a balanced position, avoiding the lack of protection of such a vulnerable human group as the environmentally displaced, and thus contribute to inclusive solutions.

Key words: environmental displaced persons, refuge, principle of non-refoulement, 1951 Convention, Cartagena Declaration, foreign policy, migrants, climate change, natural disasters, forced displacement, human mobility.

Siglas y Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Convención Americana de 1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Convención de la OUA	Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África
Convención de 1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
CPP	Carné de Permiso Temporal de Permanencia
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Declaración de Cartagena	Declaración de Cartagena sobre Refugiados
IASC	Comité Permanente Inter-agencias de Naciones Unidas
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
Pacto de San José	Convención Americana sobre Derechos Humanos
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PTP	Permiso Temporal de Permanencia
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
CNMUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Protocolo de 1967	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

Índice

Agradecimientos	1
Resumen.....	2
Abstract	4
Siglas y Acrónimos	6
Índice.....	8
Introducción	12
Capítulo I: Marco teórico: conceptual y normativo	14
1.1. Estado de la cuestión o antecedentes	14
1.1.1. Estudios Nacionales	14
1.1.2. Estudios Extranjeros.....	19
1.2. Bases Teóricas.....	26
1.2.1. Enfoques teóricos	26
1.2.1.1. Los refugiados desde la teoría de los regímenes.....	26
1.2.1.1.1. Realismo y refugio	28
1.2.1.1.2. Teoría del juego a doble nivel de Robert Putnam	29
1.2.1.2. Régimen de protección de refugiados.....	30
1.2.1.2.1. Régimen universal	30
1.2.1.2.2. Régimen regional	35
1.2.1.2.3. Régimen peruano.....	38
1.2.1.3. Definición de refugiado	40
1.2.1.3.1. Definición convencional de carácter universal.....	41
1.2.1.3.2. Definición ampliada	44
1.2.1.3.3. Refugiados <i>sur place</i>	45
1.2.1.4. Principios integrantes de la institución del refugio.....	46
1.2.1.4.1. Principio de no devolución.....	47
1.2.1.4.2. Principio de no sanción	49
1.2.1.4.3. Principio de unidad familiar	50
1.2.1.4.4. Principio de confidencialidad.....	51
1.2.1.4.5. Principio del beneficio de la duda	51
1.2.1.4.6. Principio de responsabilidad compartida.....	52
1.2.1.5. Derechos de los refugiados	53
1.2.1.6. Obligaciones de los refugiados	55
1.2.2. Desplazados medioambientales	57
1.2.2.1. Denominaciones.....	58
1.2.2.2. Definiciones	63

1.2.2.3.	Causas	65
1.2.2.4.	Tipos	67
1.2.2.4.1.	Interno o Transfronterizo.....	68
1.2.2.4.2.	Forzado o voluntario	71
1.2.2.4.3.	Alteración repentina o gradual del ambiente.....	75
1.2.2.4.4.	Alteración ambiental natural o provocada por el ser humano	79
1.2.2.5.	Características	85
1.2.2.6.	Tratamiento de los desplazados medioambientales (acuerdos, mecanismos e iniciativas)	88
1.2.2.6.1.	<i>Acuerdos de Cancún (2010)</i>	88
1.2.2.6.2.	<i>Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de Protección de Nansen)</i>	90
1.2.2.6.3.	<i>Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018)</i>	91
Capítulo II:	Metodología.....	93
2.1.	Tipo y diseño de la investigación.....	93
2.2.	Sujetos de estudio.....	93
2.3.	Herramientas de recojo de información y de análisis	94
2.3.1.	Guía de preguntas para una entrevista semiestructurada	95
2.3.2.	Ficha de Análisis Documental	97
2.3.2.1.	Datos informativos.....	97
2.3.2.1.1.	Documento:	98
2.3.2.1.2.	Fecha de aplicación:	98
2.3.2.2.	Estructura y escala	98
Capítulo III:	Presentación y Discusión de Resultados	99
3.1.	Resultados	99
3.1.1.	Análisis jurídico	99
3.1.1.1.	Instrumentos internacionales	99
3.1.1.1.1.	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	100
3.1.1.2.	Declaración de Cartagena	105
3.1.1.2.1.	<i>Violencia generalizada</i>	106
3.1.1.2.2.	<i>Agresión extranjera</i>	109
3.1.1.2.3.	<i>Conflictos internos</i>	111
3.1.1.2.4.	<i>Violaciones masivas de derechos humanos</i>	112
3.1.1.2.5.	<i>Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y su interpretación evolutiva</i>	115
3.1.1.3.	Evolución del Principio de No Devolución	126

3.1.1.4.	Derechos humanos, medio ambiente y cambio climático.....	150
3.1.1.4.1.	Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos de la Corte IDH.....	151
3.1.1.4.2.	Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile	155
3.1.1.4.3.	Opinión Consultiva N.º 31 del Tribunal Internacional del Derecho del Mar sobre el Cambio Climático y el Derecho Internacional solicitada por la Comisión de Pequeños Estados Insulares.....	157
3.1.1.4.4.	Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático	160
3.1.2.	Análisis Político	162
3.1.2.1.	Contexto internacional.....	163
3.1.2.1.1.	Regional.....	163
3.1.2.2.	Contexto nacional	181
3.1.2.2.1.	Posición del Perú en relación a refugiados.....	181
	<i>Acuerdo Nacional</i>	181
	<i>Visión del Perú al 2050</i>	183
	<i>Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)</i>	185
	<i>Política Nacional Migratoria (PNM) 2017 – 2025</i>	187
	<i>Sentencia del Pleno N.º 266/2022 del Tribunal Constitucional</i>	191
	<i>Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores 2024 – 2030 (PESEM)</i>	194
	<i>Pronunciamiento de la ex – canciller Ana Cecilia Gervasi</i>	196
	<i>Política Exterior Reforzada (PER)</i>	198
	<i>Pronunciamiento del actual Canciller Elmer Schialer Salcedo</i>	200
3.1.2.2.2.	Desafíos	201
	<i>Seguridad u orden público</i>	201
	<i>Económico</i>	205
	<i>Social</i>	206
	<i>Político y legal</i>	207
3.1.3.	Resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a especialistas	211
3.1.3.1.	Refugio.....	211
3.1.3.1.1.	Categoría regímenes	211
3.1.3.1.2.	Categoría principios	212
3.1.3.1.3.	Categoría derechos	216
3.1.3.2.	Desplazados medioambientales	217
3.1.3.2.1.	Categoría causas	217

3.1.3.2.2. Categoría tipos.....	220
3.1.3.2.3. Categoría características.....	222
3.1.3.2.4. Categoría tratamiento	222
3.2. Discusión de resultados.....	227
Conclusiones	241
Recomendaciones.....	245
Bibliografía	247
Anexos	275

Introducción

El interés inicial para realizar el presente trabajo de investigación constituye uno de índole personal, dado que encuentro gran fascinación en el análisis de instrumentos internacionales suscritos por el Perú, así como en las obligaciones y compromisos políticos que estos generan para el país. De igual forma, de manera más profunda, este trabajo se realiza con el fin de contribuir al Ministerio de Relaciones Exteriores con herramientas que faciliten la toma de decisiones en el ámbito migratorio en el contexto de la emergencia climática y los desastres, así como en una posible afectación directa al Perú en el futuro.

El presente trabajo posee una justificación social y práctica porque tiene como propósito analizar el desafío que supondría para el Perú en el futuro el desplazamiento forzado de personas por motivos ambientales en un contexto de emergencia ambiental producida por el cambio climático y desastres naturales, así como indagar la viabilidad jurídica y política de que el Perú otorgue refugio u otro tipo de protección especial por motivos climáticos. Todo ello con el objeto de contribuir a la identificación de acciones concretas que el Estado peruano podría implementar para proteger a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad producto la degradación ambiental y garantizar sus derechos, teniendo en consideración la realidad e intereses del país.

Estructura del contenido de la tesis por capítulos y temas abordados

La presente estructura se ha desarrollado teniendo con criterio organizador las teorías que enmarcan la variable, la definición de la variable, así como categorías de estudio. A continuación, se presentan estos temas ordenados de lo general a lo particular.

- Los refugiados desde la teoría de los regímenes

- Realismo y refugio
- Teoría del juego a doble nivel de Robert Putnam
- Refugio
 - Definición de refugiado
 - Regímenes
 - Principios
 - Derechos
- Desplazados medioambientales
 - Definición
 - Causas
 - Tipos
 - Características
 - Tratamiento

Capítulo I: Marco teórico: conceptual y normativo

1.1. Estado de la cuestión o antecedentes

1.1.1. Estudios Nacionales

En los años precedentes se han presentado una diversidad de trabajos de investigación que han analizado la posibilidad de que se pueda brindar reconocimiento internacional de refugiado¹ (en adelante se usará el término “refugiado” en referencia a la definición que figura en la Convención de 1951) a los desplazados por cuestiones climáticas o ambientales, teniendo en consideración la ocurrencia más frecuente de desastres naturales y el impacto del cambio climático en nuestros días, lo que pone en riesgo la permanencia de miles de personas en sus países de procedencia. Asimismo, han observado la ausencia de protección internacional que tienen los desplazados por cuestiones climáticas que cruzan las fronteras de sus países de forma no voluntaria, presentando posibles formas de abordar dicha problemática a través del reconocimiento del estatus de refugiado climático u otras alternativas de tratamiento a dicho fenómeno. En esa línea, las siguientes investigaciones hacen un análisis del tratamiento peruano de los

¹ El asilo constituye un derecho humano consagrado en diversidad de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 14) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVII). Si bien el asilo latinoamericano y el refugio derivan de la institución del asilo, presentan diferencias conceptuales importantes. En primer lugar, el estatus de asilado es un régimen regulado únicamente en América Latina, por el cual un Estado otorga protección a quienes no son sus nacionales y cuya vida corre peligro por motivos políticos o ideológicos. Su otorgamiento tiene carácter constitutivo; es decir, el individuo se convierte en asilado solo después de que se le haya conferido dicho estatus. Además, el asilo puede ser concedido a una persona dentro del territorio de su propio país, como es el caso del “asilo diplomático” que puede ser concedido en instalaciones diplomáticas del Estado receptor. Por el contrario, el refugio proviene de las obligaciones de asilo estipuladas en la Convención de 1951, instrumento de carácter global, cuya definición de refugiado fue expandida por desarrollos regionales posteriores en África y América Latina. La figura del refugio se basa en el temor fundado de persecución por cinco motivos, en principio: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política. La determinación de su estatus es de naturaleza declarativa; es decir, declara un hecho que ya existe con anterioridad. Además, esta protección solo puede otorgarse a individuos que se hallen fuera del territorio de su país de origen o de residencia habitual (Fischel, 2014).

refugiados, brindándonos una perspectiva interna sobre el tema que nos permita dilucidar una posible respuesta de Perú frente a la problemática materia de análisis.

Soto, D. (2016) en su tesis “La Protección Internacional de los Refugiados en el Perú: Implicancias de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena”, tiene como objetivo analizar los desafíos que el Perú podría encontrar en la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena, así contribuyendo a su mejor aplicación en el ordenamiento interno. La metodología desarrolla un enfoque cualitativo y diseño de orden no experimental.

La autora identifica que la política exterior de Perú en relación con los refugiados no cuenta con una postura definida respecto a la implementación de la definición de refugiado contenida en Cartagena, pese a que la coyuntura actual de incremento en el número de solicitantes de refugio que recibe el país requiere la determinación de los alcances de dicha definición en el Perú. Frente a ello, aboga por la aplicación de la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (en adelante, la Declaración de Cartagena), debido a que a través de esta se podría brindar protección internacional a casos de desplazamiento forzado que no se encuentran previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante, la Convención de 1951).

Dicha tesis es relevante para el presente estudio debido a que propone que Perú realice una aplicación de carácter flexible y evolutiva que pueda adaptarse a los nuevos contextos que se presentan y que originan flujos masivos de personas como es el caso del cambio climático y los desastres naturales. Cabe señalar que, dicha interpretación evolutiva sería posible según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante, la Convención de Viena de 1969),

la cual permitiría adaptar el sentido de los tratados a circunstancias actuales². En esa línea, la tesis, desarrolla los criterios bajo los cuales los efectos de desastres naturales o del cambio climático podrían ameritar el reconocimiento del estatus de refugiado, los cuales están referidos a que dichos efectos constituyan una alteración grave del orden público de un Estado que afecte o amenace la vida, libertad o seguridad de personas, así como que los Estados sean incapaces de brindar protección a sus nacionales ante dicha situación.

Por otro lado, Ortiz, L. y Rodríguez, S. (2021) en su publicación “Desplazados ambientales: Una mirada desde América Latina” en Colombia, realizan un estudio de los regímenes de protección que existen y salvaguardan la movilidad humana, el concepto de desplazado ambiental y su protección internacional.

Los autores consideran que frente al fenómeno de desplazados ambientales no se cuenta con una respuesta idónea de parte de los regímenes internacionales que existen, si consideramos que el respectivo al derecho internacional de los derechos humanos no otorga un estatus de garantías y el derecho internacional de los refugiados no permite que dichas situaciones se encuentren dentro de su ámbito de aplicación. En consecuencia, identifican la falta de un marco jurídico que aborde los desplazamientos ambientales debido a la carencia de consenso internacional que existe, inclusive en la denominación que deberían poseer dichas movilizaciones forzosas de personas. Ante dicha situación, consideran que el término de

² El artículo 31.3 de la Convención de Viena de 1969 señala que “juntamente con el contexto, [se podrá tener en cuenta]... todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones, toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado, [así como], toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes” (Convención de Viena de 1969, artículo 31.3). De esa forma, las partes de un tratado pueden ampliar, reducir o cambiar la interpretación del alcance de sus términos.

“desplazado ambiental” podría ser el adecuado, dado que resalta la naturaleza no voluntaria de dichas migraciones.

Dicha publicación es relevante para la presente investigación debido a que los autores analizan la referida problemática centrándose en nuestra región y proponen la creación de un marco de respuesta común latinoamericano para los desplazados ambientales que prevea la prevención, respuesta y adaptación a desastres que pueden acaecer en el futuro. Asimismo, consideran importante que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos contribuya a abordar la problemática, brindando interpretaciones acordes con la evolución del derecho y en base al derecho a un medio ambiente sano, que permitan el otorgamiento de garantías a las personas involucradas en desplazamientos por causas ambientales.

De forma más amplia, Rojas, H. (2018) en su tesis “El Tratamiento a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado venezolanos en los objetivos de la política exterior peruana” en Perú, plantea como objeto realizar una evaluación de la reacción de Perú frente a la llegada masiva de migrantes y solicitudes de refugio presentados por ciudadanos venezolanos que han entrado en el territorio nacional.

El autor concluye que la gestión peruana de las referidas solicitudes de refugio es parte de la política exterior migratoria del país, la cual tiene como base al respeto de los derechos humanos, la observancia de los compromisos internacionales y la defensa de la democracia. Sumado a ello, propone un marco de respuesta integral en un ámbito nacional, bilateral, regional y multilateral, fundamentado en el principio de responsabilidad compartida, la seguridad y cooperación internacional.

Es de particular interés el referido trabajo debido a que proporciona un análisis del marco jurídico correspondiente al tratamiento a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado en el Perú, haciendo mención a la definición ampliada de refugiado consignada en la Declaración de Cartagena de 1984 y cómo esta ha sido incluida en la legislación peruana.

Asimismo, la tesis de Pletickosich, J. (2019) “La participación del Perú en organismos internacionales para refugiados entre 1946 y 1952. Criterios para la elaboración de una política para refugiados”, tiene como finalidad proponer directrices para la formulación de una política pública peruana dirigida a los refugiados, tomando en consideración la participación del Perú en los organismos internacionales para refugiados, así como las acciones de apoyo que ha brindado el Perú como sus vecinos en la materia en cuestión. En esa línea, el autor hace mención a la presencia del Perú en organizaciones internacionales como la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, el Comité Intergubernamental para los Refugiados y la Organización Internacional para los Refugiados entre los años 1946 y 1952, la cual constituyó la primera experiencia para el país en materia de refugio luego de la creación de Naciones Unidas. La metodología utilizada desarrolla un enfoque cualitativo y un alcance descriptivo.

La tesis presenta como hallazgo que el Perú no cuenta con un “dispositivo operacional” que brinde una respuesta a la problemática de los refugiados, lo cual se observa en la política pública de carácter reactiva que se emplea y que responde en base a los recursos disponibles y la estructura política del Estado. En ese contexto, señala que es importante que la política pública sobre refugiados tome en consideración la realidad del país, los principios rectores de la política exterior del

Perú, los compromisos internacionales vigentes, así como la experiencia internacional en asistencia de refugiados.

Es útil dicha investigación para la presente tesis, dado que nos muestra las acciones realizadas por el Perú con respecto a la institución del refugio, específicamente frente a la migración masiva por la situación crítica de Venezuela. Dicha situación resulta importante de evaluar debido al gran número de solicitudes de refugio recibidas y a la realidad nacional de nuestro país, lo cual resulta clave en la elaboración de una respuesta peruana a fenómenos masivos de migración. Así también, nos muestra la dicotomía de intereses que se presentan al configurar el accionar peruano en la materia: la ayuda humanitaria a los refugiados en base al principio de solidaridad y responsabilidad internacional versus la situación doméstica del país, su realidad económica y burocrática.

1.1.2. Estudios Extranjeros

Por su parte, los subsiguientes trabajos de investigación abordan de forma global la problemática de la ausencia de reconocimiento de la condición de refugiados climáticos por el derecho internacional. Así, Ruiz, J. (2023) en su investigación “Reconocimiento de la condición de refugiados climáticos para la protección del derecho a la vida” en Ecuador, establece como objetivo demostrar la necesidad del reconocimiento del estatus de refugiado climático para la salvaguardar el derecho a la vida que se ve afectado por el movimiento transfronterizo de personas, generado por el cambio climático. La metodología desarrolla un enfoque cualitativo y alcance descriptivo.

El estudio demuestra que los efectos adversos del cambio climático constituyen un reto para el goce efectivo de derechos humanos, ya que se ven forzadas a abandonar su lugar de origen o residencia, incluso en algunos casos,

cruzan las fronteras de sus propios países. De esa forma, se sitúan en un estado de vulnerabilidad al no poder otorgárseles el estatus de refugiado, debido a que el cambio climático no constituye una situación prevista en la definición aceptada por la Convención de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (en adelante, el Protocolo de 1967). En ese contexto, se concluye que, a fin de que los Estados asuman la responsabilidad de proteger y cooperen en la acción contra el cambio climático, resulta necesario el reconocimiento de la condición de refugiado climático.

Esta investigación es de utilidad para la presente tesis porque nos muestra el fuerte nexo que existe entre el derecho a la vida y el medio ambiente, siendo que los efectos del cambio climático tienen un impacto negativo en el desarrollo de la vida de las poblaciones afectadas que se encuentran sin la protección estatal fuera de las fronteras de su país, por lo que teniendo en consideración el principio de progresividad del Derecho, es importante que este se adapte a las nueva realidad e incluya la condición de refugiado climático en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, para de esa forma generar un marco de protección a nivel internacional a favor de estos.

Del mismo modo, Vernet, S. (2016) en su trabajo de investigación titulado “Los Refugiados Climáticos: una cuestión a resolver por el Derecho Internacional” en España, nos presenta las causas ambientales que han generado desplazamiento forzado de población, los efectos que puede causar, así como la respuesta que brinda el Derecho Internacional a dicha situación.

El autor entiende que la población que sea afectada por el cambio climático y obligada a cruzar una frontera internacional se encuentra en una situación de desprotección jurídica, puesto que no se podrán acoger a la protección internacional

que el estatus de refugiado otorga, al no encontrarse cuestiones de carácter ambiental dentro de los supuestos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. En ese sentido, considera importante la ampliación del concepto de refugiado y la salvaguarda a migrantes transfronterizos por razones ambientales, a fin de abordar las nuevas realidades que se presentan como consecuencia del deterioro ambiental.

Se considera útil la mención que realiza este estudio de la incorporación en la legislación de Suecia y Finlandia de la condición de refugiado climático, así como la recopilación que se efectúa de algunas propuestas de protección para los desplazados climáticos, tal como la celebración de un nuevo instrumento internacional que permita la inclusión del deterioro del medio ambiente como parte del concepto de refugiado.

También, Ortega, I. (2018) en su investigación “Refugiados climáticos en el Derecho Internacional: Con especial atención a las vías de protección en el marco del Derecho de la Unión Europea” en España, realiza un análisis del panorama actual de los refugiados climáticos en el contexto internacional, la no existencia de un estatus jurídico, el marco normativo vigente que regula la institución del refugio, así como iniciativas para su protección a nivel internacional.

La investigación hace evidente las consecuencias del cambio climático en las migraciones humanas y la realidad de aquellos que han tenido que huir de su residencia o lugar de origen a causa de presiones ambientales en el territorio de su país, a las que se ha denominado “refugiados climáticos”. Ante dicha situación, el autor señala el derecho internacional de los refugiados no brinda ninguna protección especial a dichas personas, así como tampoco encuentran garantías adecuadas en el marco de los derechos humanos ni en el derecho internacional del medio ambiente.

Esta tesis resulta relevante para la presente investigación, ya que nos presenta la experiencia de la Unión Europea frente a este fenómeno y nos brinda un estudio sobre las propuestas existentes ante el vacío de protección del marco normativo internacional vigente, como las que provienen de acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales. De esa manera, se hace mención a la Iniciativa Nansen como marco de acción frente a dicha problemática, así como al sistema de protección temporal que ha desarrollado la Unión Europea, el cual constituye un instrumento con mucho potencial y que necesita la inclusión de criterios objetivos para garantizar su aplicación.

Sánchez – Mojica, B. (2020), en su publicación titulada “Refugiados ambientales. Una propuesta de protección a los desplazados transnacionales por motivos ambientales en América Latina” en Colombia, propone iniciar un debate que permita contemplar la posibilidad de reconocer como refugiados a los migrantes forzados a abandonar sus lugares de origen por causas climáticas o ambientales (la distinción entre causas climáticas y ambientales será abordada al analizar la segunda variable de esta investigación: desplazados medioambientales), lo cual les proporcionaría un goce mayor de derechos.

La autora refiere que la protección brindada a los procesos de desplazamiento transnacionales por causas ambientales por parte de la región de América Latina hasta el momento se ha realizado de forma complementaria y frágil, dependiendo exclusivamente de la discrecionalidad de los Estados. Ello, debido a que de acuerdo con la interpretación tradicional que se ha realizado de la Declaración de Cartagena, solo las acciones humanas pueden justificar una protección internacional.

La autora hace énfasis en la necesidad de encontrar vías alternas que ofrezcan protección en la región a personas que se encuentren afectadas por dicho fenómeno, siendo que para ello considera viable el reconocimiento de refugiados climáticos a través de la definición ampliada de dicho concepto encontrada en la Declaración de Cartagena, debiendo ser aplicable solo a casos en los que los efectos causados de la crisis ambiental generen una profunda perturbación del orden público del Estado.

Esta investigación resulta relevante para la presente tesis, dado que nos presenta una forma de habilitación de protección a los desplazados ambientales y experiencia comparada exitosa en la materia. Al respecto, la autora señala que la manera en la que interpretamos la Declaración de Cartagena debe ser actualizada conforme a los nuevos retos que afronta nuestra región. De modo que, siguiendo el ejemplo de la interpretación realizada en el continente africano que permite que los desplazados ambientales puedan acceder a la institución del refugio, podríamos lograr una protección similar en base a la interpretación evolutiva del Derecho Internacional y al principio pro homine.

Jurado, J. y Rei, F. (2020), a través de su publicación titulada “Ampliación del concepto de refugiado: el caso de Venezuela y los desplazados ambientales” en Brasil, busca aportar en la discusión sobre el cerrado régimen de refugiados con el que cuenta el derecho internacional actualmente. El método de investigación empleado fue el teórico deductivo.

El estudio señala que teniendo en consideración las nuevas realidades causantes de desplazamientos de personas como el cambio climático y desastres naturales, la institución del refugio debería ser analizada de forma flexible con el objetivo de que se pueda brindar protección de forma igualitaria, en base al

principio de solidaridad y cooperación entre Estados. En ese contexto, los autores mencionan que el refugio sería la institución más adecuada para incluir dichas nuevas realidades debido a que es un régimen que cuenta con un órgano a cargo de su supervisión, que exige que la persona afectada se encuentre fuera de su Estado, que es una protección que puede brindarse de forma colectiva, que establece obligaciones para los Estados que los acogen, como la responsabilidad de desarrollar políticas de integración.

La investigación resulta de utilidad para esta tesis debido a que nos presenta experiencia comparada en el tratamiento de la problemática en análisis, como es el caso de Brasil, que, si bien brinda una protección complementaria de carácter humanitario, es un ejemplo del avance que se viene logrando en la búsqueda de la ampliación del concepto tradicional que se tiene de la institución de refugiados.

Así pues, Odriozola, I. (2017) a través de su artículo “Desplazados sin nombre: Dificultades y desafíos en torno a una definición universal de “Refugiados Climáticos” en Argentina, nos ha presentado las dificultades encontradas en el intento de lograr una definición universal para los desplazados por desastres naturales o cambio climático, así como las iniciativas que se han generado a nivel internacional para superar la laguna jurídica existente para garantizar su protección.

El autor considera que los desplazados ambientales no cuentan con una categoría jurídica que impide el disfrute de derechos específicos, puesto que no son considerados como refugiados y reciben protección insuficiente que no aborda de forma integral su situación. Ante dichas circunstancias, el lograr un consenso universal sobre la definición que debe emplearse permitirá contar con medios legales que puedan brindar protección a sus derechos, así como fortalecer las políticas y estadísticas sobre dichos movimientos transfronterizos de personas.

Resulta de utilidad el análisis realizado por el autor debido a que nos presenta como propuesta de solución al vacío legal existente la adopción de instrumentos de *soft law*, como primer paso, lo cual permitiría visibilizar la problemática mencionada y continuar con el avance con miras a concretar un instrumento de carácter vinculante para la comunidad internacional. Es así que, hace mención a la Iniciativa Nansen, liderada por Suiza y Noruega, a través de la cual se ha podido identificar prácticas satisfactorias estatales en respuesta al fenómeno de desplazados ambientales, las cuales servirán para el logro de consensos en el futuro respecto a los principios que deben guiar la protección y asistencia de estas poblaciones afectadas por motivos climáticos o ambientales.

Finalmente, García, R. (2021) en su artículo de investigación “El refugiado climático” aborda las causas y consecuencias del desplazamiento masivo de personas por causas ambientales, así como los motivos de que no exista hasta el momento un marco jurídico que les brinde reconocimiento y protección.

El autor hace evidente que se ha producido un aumento de las personas llamadas “refugiados climáticos” y que de acuerdo a opinión de científicos podría llegar a cuantificarse 200 millones en el año 2050. Asimismo, advierte que al ser los países más pobres los afectados por los referidos desplazamientos, no cuentan con capacidad económica para afrontarlos, siendo importante la ayuda humanitaria. También, hace referencia a la falta de voluntad de los Estados para el reconocimiento de una categoría jurídica que abarque a los desplazados ambientales y señala como ejemplo de dicha situación a la ausencia de dicha problemática en las discusiones en conferencias internacionales como la Conferencia de Addis Abeba en Etiopía.

La presente tesis encuentra utilidad en el análisis realizado por el autor, dado que nos presenta una perspectiva contraria al refugio climático al advertir la existencia de una posición que considera que el otorgamiento de la condición de refugiados a los desplazados ambientales contribuiría al debilitamiento de la institución del refugio y asilo. Asimismo, brinda datos importantes sobre los países más afectados, países que aportan a estos movimientos de población, las cifras del fenómeno con las que contamos, así como iniciativas que han realizado algunos Estados de forma particular con el objetivo de brindar algún tipo de protección a las personas afectadas como Suecia, Finlandia y Argentina.

1.2. Bases Teóricas

1.2.1. Enfoques teóricos

1.2.1.1. Los refugiados desde la teoría de los regímenes

En el presente estudio, se hará uso de la teoría de los regímenes internacionales para realizar un análisis del desarrollo conceptual y evolutivo de los regímenes sobre refugio existentes.

Para ello, en primer lugar, debemos intentar brindar una definición de regímenes internacionales. Sobre el particular, Keohane y Nye consideran a estos como “the sets of governing arrangements, [which include] ... networks of rules, norms, and procedures that regularize behavior and control its effects, [as well as] (...) affect relationships of interdependence” (2012, p. 16).

Por su parte, Krasner (2007) señala que los regímenes internacionales son “sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (p. 3).

En ese sentido, cuando los Estados no se encuentran en controversias, suelen colaborar en áreas de interés compartido, buscando ganancias comunes y garantizando su coexistencia pacífica en el sistema internacional, formando de esa forma regímenes internacionales con reglas y principios establecidos de forma conjunta.

Es así que, Muñoz identifica cuatro elementos que conforman la referida definición realizada por Krasner: “a) los principios (como creencias de hecho y rectitud); b) las normas (estándares de comportamiento sobre derechos y obligaciones); c) las reglas específicas para regular conductas, y d) procedimientos de toma de decisiones colectivas” (2021, p. 10).

En este punto, es importante mencionar que existen niveles explícitos e implícitos que también forman parte de un régimen internacional y que explican su funcionamiento. Como señala Villalobos (2015), el nivel explícito lo constituyen los diversos acuerdos, tratados o instrumentos celebrados por los Estados; es decir, la expresión formal de un régimen internacional que es evidente y fácilmente identificable, siendo que en el presente caso este puede ser observado en la Convención de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967.

Mientras que el nivel implícito lo conforman todos los acuerdos de carácter informal (difusos) que no se encuentran consignados en los mencionados acuerdos internacionales pero cuya importancia reside en que permiten la ejecución de estos, así como también repercuten en la conducta que desarrollan los Estados sobre la materia (Villalobos, 2015).

En esa línea, para lograr un análisis del nivel implícito del régimen internacional de refugio, que se encuentra estrictamente relacionado con el

entendimiento de la conducta de los Estados sobre el particular, se hará uso del Realismo como teoría de las relaciones internacionales.

1.2.1.1.1. Realismo y refugio

El realismo es una teoría de las relaciones internacionales que adopta un enfoque estado – céntrico; es decir, considera que el Estado es el actor más relevante del sistema internacional (Barbé, 1987, p. 154). Asimismo, Morgenthau sostenía que el Estado es un actor racional, rechazando la idea de que su comportamiento esté fundamentado en bases irracionales, sino por el contrario este se basa en la defensa de sus intereses (Villalobos, 2015). Sobre el particular, Barbé (1987) menciona lo siguiente:

“Cuando el autor atribuye al interés nacional carácter de racionalidad nos está diciendo que la acción del Estado puede calificarse de acción racional. De ahí, según nuestro autor, la política exterior del Estado guiada por el interés nacional sea previsible: la racionalidad de la acción lo posibilita” (p. 156).

Aplicando dicha aproximación teórica a los Regímenes Internacionales, se puede colegir que el hecho de que los Estados celebren acuerdos internacionales sobre refugio y tengan la disposición de ejecutarlos, se encontrará íntimamente vinculado al grado de interés que encuentren en la protección de desplazados.

Asimismo, otro supuesto fundamental del Realismo es que el sistema internacional se caracteriza por ser anárquico; es decir, que existe la ausencia de una autoridad global que determine la conducta que deben seguir los Estados (p. 10). Como señala Mearsheimer (1994), la anarquía actúa como un principio ordenador que establece que:

“The system comprises independent political units (states) that have no central authority above them. Sovereignty, in other words, inheres in states, because there is no higher ruling body in the international system. There is no "government over governments.”” (p. 10).

Es así que, los Estados al ser entes soberanos, cooperaran y trabajaran conjuntamente con otros Estados solo si ello se considera beneficioso para el logro de sus intereses, por lo que, en materia de refugio, se obligaran a acuerdos internacionales y los cumplirán solo si ello es acorde a sus intereses (Villalobos, 2015).

1.2.1.1.2. Teoría del juego a doble nivel de Robert Putnam

Asimismo, esta investigación hará uso de la Teoría del juego a doble nivel de Robert Putnam para analizar cómo se configuraría la orientación de la política exterior peruana en torno a los desplazados medioambientales.

Según la Teoría de los juegos de doble nivel de Putnam, la política nacional y las relaciones internacionales se encuentran interconectadas y se influyen entre sí, formando dos niveles. En un nivel nacional, los gobiernos enfrentan presiones de grupos internos que buscan satisfacer sus intereses (diversos actores con orientaciones distintas), mientras que, en el nivel internacional, los gobiernos tratan de responder a las demandas internas, procurando reducir los costos al negociar con sus pares (Nemiña y Zelicovich, 2016, p. 425).

Al aplicar dicha teoría al tema de estudio; en específico, a la situación de los desplazados medioambientales, se puede inferir que la orientación de la política exterior de un Estado respecto a este asunto se formularía en la intersección de los niveles nacional e internacional. En el nivel nacional, se encontrarían diversos intereses, que van desde posturas abiertas y solidarias hasta perspectivas poco

receptivas hacia estos grupos humanos. Por otro lado, en el nivel internacional, el Estado tomaría en cuenta sus compromisos adquiridos y su posicionamiento internacional.

De ese modo, un Estado definiría su política exterior buscando una posición que pueda ser aceptable tanto a nivel nacional como internacional, lo que se conoce como “*win – set*”; es decir, aquella política que le permita cumplir con sus compromisos en la arena internacional sin generar conflictos dentro de su territorio.

1.2.1.2. Régimen de protección de refugiados

1.2.1.2.1. Régimen universal

Como fue reconocido en la Conclusión N.º 87 (L) de 1999 del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas³ (ACNUR), el marco universal de protección a refugiados encuentra su fundamento tanto en la Convención de 1951⁴ como en el Protocolo de 1967⁵ (ACNUR, 2014). Dichos pilares del derecho internacional de los refugiados definen los parámetros que establecen cuándo una persona puede ser reconocida como refugiado, así como estipula los derechos y deberes que posee (Ruiz, 2001).

Si bien existieron tratados sobre refugio previos a la celebración de la Convención de 1951, estos solo hacían referencia a grupos de refugiados

³ Creado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) mediante Resolución 672 (XXV) de fecha 30 de abril de 1958 y a solicitud de la Resolución 1166 (XII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la cual funciona como órgano subsidiario. Se trata de un organismo intergubernamental que tiene como función, *inter alia*, asesorar al ACNUR en el desempeño de sus funciones (artículo 3 de su Estatuto). Se reúne de forma anual en Ginebra, donde emite decisiones sobre la protección a los refugiados, las cuales a pesar de que no son vinculantes, expresan la opinión de la comunidad internacional al ser adoptadas por consenso entre los Estados.

⁴ Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, entrando en vigor el 22 de abril de 1954, de conformidad con su artículo 43 (United Nations Treaty Collection. Status of Treaties. https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en).

⁵ Suscrito el 31 de enero de 1967, entrando en vigor el 4 de octubre de 1967, de conformidad con su artículo VIII. (United Nations Treaty Collection. Status of Treaties https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-5&chapter=5).

distribuidos en áreas geográficas en específico, como es el caso del “Acuerdo sobre Refugiados Armenios” de 1924 o el “Acuerdo sobre la Condición de Refugiados venidos de Alemania” de 1936 (Ruiz, 2001). Por el contrario, la Convención de 1951 se configura como el primer instrumento de alcance universal en este ámbito que regula *“the treatment of those who are compelled to leave their homes because of a rupture with their country of origin”* (Türk y Nicholson, 2003, p. 3).

Sin embargo, dicho instrumento no estuvo exento de barreras en su aplicación: presentaba una limitación temporal y otra geográfica. La primera consistió en que la Convención de 1951 no contemplaba en la definición de refugiado a episodios que acaecieran con posterioridad al 1° de enero de 1951, lo que devendría en su desuso con el tiempo. Ante dicha situación, fue aprobado el Protocolo de 1967 con la intención de superar dicha restricción temporal e incluir, de esa forma, a todas las nuevas situaciones de desplazamientos forzados que ocurriesen luego de la Segunda Guerra Mundial (Ruiz, 2001), tales como las producidas a finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta (ACNUR, 2001).

Lo referido puede ser advertido en el preámbulo del Protocolo de 1967, como se cita a continuación:

“Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951..., sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por

consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1.º de enero de 1951, ...” (Preámbulo del Protocolo de 1967).

Al respecto, el Coloquio de trece (13) juristas que se realizó en Bellagio (Italia) en abril de 1965 para la búsqueda de una solución a la problemática referida, no decidió realizar una revisión de la Convención de 1951, de acuerdo con su artículo 45⁶. En cambio, se optó por la celebración de un instrumento de carácter independiente (el Protocolo de 1967), que contendría el compromiso de los Estados parte de aplicar disposiciones de la Convención de 1951 sin que ello supondría convertirse también en parte de esta (Goodwin – Gill, 2008).

Con respecto a la restricción geográfica, el texto de la Convención de 1951 estipula en su artículo 1.B que los eventos que sucedieron antes del 1º de enero de 1951 pueden ser comprendidos, de forma optativa, como aquellos que suceden tanto “en Europa” como “en Europa o en otro lugar”, facultando así que los Estados parte puedan establecer una reserva geográfica. Sobre el particular, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recomienda su supresión, siendo que en la actualidad son pocos los Estados que mantendrían dicha restricción (Ruiz, 2001): el Congo, Madagascar, Mónaco y Türkiye (Goodwin – Gill, 2008). Al adherirse al Protocolo de 1967, Türkiye mantuvo su declaración de limitación geográfica, mientras que Mónaco y el Congo no retiraron las declaraciones que

⁶ El Artículo 45 de la Convención de 1951 habilita la revisión del tratado en su numeral 1, indicando que “[t]odo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención” (Convención de 1951, artículo 45).

realizaron anteriormente en virtud de la sección B del artículo 1 de la Convención de 1951. Respecto a Madagascar, dicho Estado aún no se ha adherido al Protocolo de 1967 (Schmahl, 2024).

Ambos instrumentos internacionales establecen los principios de la protección internacional otorgada a los refugiados (Türk y Nicholson, 2003), siendo que de forma detallada abordan los siguientes aspectos:

“a)La definición del término refugiado, así como las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado.

b)El estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida o su libertad peligre...

c)Las obligaciones de los Estados, incluida la de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitar su tarea de supervisar la aplicación de la Convención” (ACNUR, 2001, p. 10).

Al configurarse como el “núcleo del sistema internacional para la protección de los refugiados” (ACNUR, 2001, p. 10), en su mayoría los Estados optan por ser parte tanto de la Convención de 1951 como de su Protocolo de 1967, a pesar de que solo con la adhesión a este último instrumento, los Estados manifiestan su compromiso con la aplicación del texto de la Convención de 1951 (artículos 2 a 34) (ACNUR, 2001, p. 10). Como señala Goodwin – Gill, la Convención de 1951 es “con gran ventaja el tratado sobre los refugiados que cuenta con mayor número de ratificaciones...” (2008, p. 1), lo que demuestra su vocación universal.

En efecto, se debe tener en cuenta que las obligaciones internacionales deben cumplirse efectivamente, lo cual constituye un principio del derecho internacional general recogido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, el cual establece lo siguiente:

“Observancia de los tratados.

26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.” (Convención de Viena de 1969, artículo 26).

Por consiguiente, con la ratificación de dichos tratados, los Estados se obligan a brindar protección a los refugiados en su territorio de acuerdo a lo estipulado en el texto de dichos tratados (ACNUR, 2001).

De otro lado, es importante señalar que el derecho internacional de los refugiados mantiene vinculación directa con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En el primer caso, los refugiados son parte de un marco más amplio de derechos que les es atribuido por su sola condición de personas y se encuentran contenidos en normas internacionales de derechos humanos y aquellas correspondientes al marco legal de cada Estado (ACNUR, 2001). Como ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en el párrafo 1 de su artículo 14 que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (1948, artículo 14.1).

Asimismo, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes protege a las personas de ser retornadas a un Estado en donde se encontrarían en peligro de ser víctimas de tortura, ello en conformidad con el principio de no devolución. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño también es aplicable a niños en condición de refugiados y aquellos que

solicitan asilo. Respecto al derecho internacional humanitario, contenido en los cuatro (4) Convenios de Ginebra sobre el Derecho Internacional Humanitario de 1949 y sus Protocolos adicionales, la situación es distinta puesto que su competencia solo alcanza a los refugiados que se encuentren inmersos en una situación de conflicto armado internacional o no internacional (ACNUR, 2001).

1.2.1.2.2. Régimen regional

A fines de los años setenta en Latinoamérica, se generaron grandes desplazamientos forzados de población, producto de la intensificación de conflictos en algunos países centroamericanos como Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras. Como señala Fischel (2021), “[t]hose in need of protection were forcibly displaced *en masse*, mostly by the consequences of civil war and foreign aggression, and fled in their hundreds of thousands to neighbouring States.” (p. 321). De esa forma se generó una situación sin precedentes en la región debido a la necesidad de asistencia y protección urgente que requerían las personas que habían sido desplazadas, así como la carga social, económica y política que significó para los Estados receptores la llegada de población adicional a sus territorios (CIREFCA, 1989).

La referida situación evidenció la necesidad de un cambio en la definición de refugiado que contemplaba la Convención de 1951, de tal manera que aquellos migrantes forzosos de Centroamérica pudieran acceder a la protección legal de dicha institución (Fischel, 2021). En ese marco, el coloquio de representantes de gobierno y juristas de América Latina reunido en Cartagena (Colombia) en 1984 discutió la situación de los refugiados en la región y aprobó, como resultado, la Declaración de Cartagena (ACNUR, 2001). En dicho documento se recomienda

para uso en la región que la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 se extienda y comprenda adicionalmente 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”(Conclusión tercera de la Declaración de Cartagena, 1984).

Dicha ampliación del concepto de refugiado fue inspirada y recogida de la “Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969” (en adelante, la Convención de la OUA), “único tratado regional jurídicamente vinculante sobre [la materia]”(ACNUR, 2001, p. 13) que fue elaborado en respuesta a las oleadas masivas de refugiados ocurridos en el proceso de la descolonización y defensa de la independencia e integridad territorial de los Estados miembros de la OUA (Storey, 2023).

Como puede observarse, los distintos sistemas regionales de protección a los refugiados han respondido a los nuevos desafíos que se presentaron en su momento y han perfeccionado las disposiciones establecidas en la Convención de 1951 (Ruiz, 2001), reconociendo que esta es “el instrumento fundamental y universal relativo al estatuto de los refugiados” (numeral 9 del preámbulo de la Convención de la OUA, 1969). Sobre el particular, resulta pertinente hacer mención a la Conclusión N.º 77 (XLVI) de 1995, mediante la cual el Comité Ejecutivo del ACNUR enfatiza la primacía de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 como base jurídica internacional para la protección de los refugiados, así como reconoce el valor de los instrumentos regionales (ACNUR, 2014).

Con relación a su naturaleza jurídica, la Declaración de Cartagena no constituye un instrumento jurídicamente vinculante, contrariamente a la Convención de la OUA. En *strictu sensu*, una “declaración” constituye una manifestación política conjunta que no tiene naturaleza obligatoria y que pertenece, por tanto, a la *órbita del soft law*. Así pues, de la lectura del texto de la referida declaración, se puede advertir que su redacción ha empleado un lenguaje desiderativo o declarativo (“El Coloquio de Cartagena, ... recomienda...”, “promover”, formular un llamado”, “propiciar”, etc.), lo que denotaría intenciones generales y no implicaría, en principio, obligaciones jurídicas para las Partes.

Si bien dicha opinión es compartida, en su mayoría, por la doctrina (autores, *inter alia*, como Jubilut et al., 2024; Wallace y Janeczko, 2013, p. 147; Barichello, 2015, p. 157); el expresidente del Instituto Internacional de Derecho Humanitario y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Héctor Gros Espiell (1995) considera que la Declaración de Cartagena es una “fuente espontánea y atípica de Derecho, porque constituye una costumbre “salvaje”, de carácter regional”(p. 467) que deriva de una “*opinio juris* generalizada, seguida de una práctica basada en la aceptación de esta obligatoriedad, en su aplicación concreta y reiterada a las situaciones previstas en la Declaración, práctica promovida, impulsada y aplaudida por resoluciones de organismos internacionales”(1995, p. 468).

Asimismo, conviene enfatizar que, la Declaración de Cartagena al ser incorporada en los marcos jurídicos nacionales de la mayoría de países de la región⁷ adquiere fuerza legal (Reed – Hurtado, como se citó en Storey, 2023). Se trata pues

⁷ La definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena ha sido incorporada en 14 legislaciones nacionales en Latinoamérica: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 25 de noviembre de 2013, en el Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, párrafo 141).

de un instrumento internacional que cuenta con respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Comité Ejecutivo del ACNUR y la Organización de los Estados Americanos (OEA) (ACNUR, 2001). A manera de ejemplo, la Asamblea General de la OEA en el numeral 3 de su Resolución N.º AG/Res 774 (XV - 0/85) titulada “Situación jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas en el continente americano”, de fecha 9 de diciembre de 1985, recomendó a sus Estados miembros la aplicación de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de los refugiados que se encuentren en su territorio.

1.2.1.2.3. Régimen peruano

Si realizamos una revisión de la Carta Magna de nuestro país, podremos advertir que, si bien la palabra “refugio” o “refugiado” no se encuentra en su texto de forma explícita, sí se encuentra recogido el derecho al asilo político en su artículo 36, al señalarse que “[e]l Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. En caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue” (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 36). Como señala el Tribunal Constitucional, existe una cercanía cada vez mayor entre el derecho constitucional e internacional, lo que genera que ciertas instituciones y principios de esta última disciplina hayan sido incorporados en normas fundamentales de los Estados.

La referencia expresa que realiza nuestra Ley Fundamental constituye un ejemplo de ello y expresión de “un fenómeno particular que consiste en [la regulación de] instituciones establecidas en tratados internacionales como derechos fundamentales que pueden ser exigidos dentro del ámbito de la jurisdicción del Estado respectivo” (Expediente 00688-2020-HC, 2022, fundamento jurídico 49). De esa forma, se inserta directamente tanto la figura del asilo como el mandato a

las autoridades de nuestro país de no entregar al gobierno que los persigue a aquellas personas que accedieron a protección bajo el referido estatus (Expediente 00688-2020-HC, 2022, fundamento jurídico 96). No obstante, cabe indicar que, el refugio es una institución que difiere del asilo político, a pesar de que esta figura de carácter regional tenga base en el asilo.

Por otro lado, el Perú depositó su instrumento de adhesión a la Convención de 1951 con fecha 21 de diciembre de 1964, así como el 15 de septiembre de 1983, el correspondiente al Protocolo de 1967, entrando en vigor para el país dichos instrumentos: el 21 de marzo de 1965 y el 15 de septiembre de 1983, respectivamente (Archivo Nacional de Tratados, s.f. a). Cabe señalar que, los compromisos contenidos en los referidos instrumentos se incorporaron al ordenamiento jurídico peruano, conforme al artículo 55 de la Constitución Política del Perú⁸.

Sin embargo, el Perú recién contó en 1985 con una “regulación interna detallada que permitiera la implementación efectiva de dichos tratados” (Rubio, 2012) con la promulgación del Decreto Supremo N.º 001-85-RE. Como señala Rubio, dicho dispositivo normativo presentaba criterios restrictivos, por lo que con el devenir del tiempo se hizo necesario que nuestra normativa interna se ajustara a los estándares internacionales más modernos del derecho de los refugiados. Es así que, el 22 de diciembre de 2002 se publica la Ley N.º 27891, Ley del Refugiado, que deroga al citado decreto supremo y que fue reglamentada mediante Decreto Supremo N.º 119-2003-RE, del 14 de octubre de 2003.

⁸ **Artículo 55.-** Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 55).

La particularidad de esta norma es que se orientó de forma específica a los refugiados, dejando de lado al asilo, contrariamente al Decreto Supremo N.º 001-85-RE, como puede observarse en su artículo 1:

“La presente Ley tiene por *finalidad regular el ingreso, el reconocimiento y las relaciones jurídicas del Estado Peruano con el refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales de los que forma parte el Perú* y las leyes internas sobre la materia [Énfasis agregado]”(Ley N.º 27891, 2002, artículo 1).

Respecto a los instrumentos internacionales a los que se hace mención, se debe considerar que estos engloban tanto a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 de forma específica, así como a los demás tratados de derechos humanos de los que el Perú es parte, los cuales gozan además de rango constitucional, según interpretación del Tribunal Constitucional⁹.

Adicionalmente, existen normas internas que se vinculan a los refugiados por tratarse sobre migrantes que también deben tomarse en cuenta, como es el caso del Decreto Legislativo N.º 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, publicado el 7 de enero de 2017; y, su Reglamento, Decreto Supremo N.º 007-2017-IN, publicado el 27 de marzo de 2017.

1.2.1.3. Definición de refugiado

La Ley del Refugiado del Perú incorpora tres definiciones de refugiado: i) la definición tradicional contenida en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967; ii) la definición de la Declaración de Cartagena; así como, iii) la definición

⁹ Sentencia recaída en los Expedientes N.º 047-2004-AI/TC, de 24 de abril de 2006, fundamento N.º 61 y N.º 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, de 25 de abril de 2006, fundamento 26.

de refugiados *sur place*, las cuales serán explicadas a continuación para lograr un mejor entendimiento del tratamiento peruano.

1.2.1.3.1. Definición convencional de carácter universal

La Ley del Refugiado, en su artículo 3.a) nos brinda la siguiente definición de refugiado:

“a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”
[Subrayado agregado] (Ley N.º 27891, 2002, artículo 3.a).

De la lectura de dicha definición, podemos darnos cuenta que se trata de aquella recogida por la Convención de 1951, a través de la cual la institución del refugio alcanzó un reconocimiento global y que se mantiene vigente hasta hoy en día (Rubio, 1999).

La definición convencional cuenta con tres elementos que la componen, a los que a continuación se hará mención:

a. Temor fundado de sufrir persecución

Según Mariño, la expresión “temor fundado” de la definición de la Convención de 1951 cuenta tanto con un elemento subjetivo (que exista temor o miedo) como uno de carácter objetivo (que dicho temor posea un fundamento sólido) (1983). En el primer caso, será esencial el “nivel de credibilidad de la

persona” y en el segundo, las motivaciones que presenten los individuos (Mariño, 1983, p. 352).

ACNUR (2019) considera que para evaluar si existen “temores fundados”, ambos factores deben ser considerados. Ello, debido a que el término “temor” posee una condición subjetiva, por lo que “la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más bien que un juicio sobre la situación imperante en su país de origen” (ACNUR, 2019, párrafo 37). Asimismo, al ser agregado el adjetivo “fundado” a la definición implica que también será necesario su sustento en una situación objetiva.

Con respecto al elemento objetivo, Rubio (1999) menciona la existencia de un debate sobre si la persecución considerada como probable debería habilitar el refugio o solo debería otorgarse dicha protección cuando se genere una persecución verdadera; es decir, si solo bastaría las razones que puedan ser presentadas o se necesitaría la presencia de pruebas fehacientes.

Sobre el particular, se debe señalar que no existe una única posición a nivel internacional. En la práctica, los Estados han apoyado las posiciones mencionadas previamente de manera indistinta, siendo que, en el caso de ACNUR, este “concede menor relevancia al temor de persecución y mayor a las condiciones objetivas de violencia y agitación el país de origen” (Rubio, 1999, p. 142). Sin embargo, de una interpretación del sentido corriente de los términos de la definición en análisis, se puede entender que la mención que se hace a “fundados temores” no implica que el individuo se encuentre en persecución, sino que tema encontrarse en esa situación.

Para evaluar el elemento subjetivo (si existe temor) se tendrá en cuenta los antecedentes del solicitante a refugio, si pertenece a un determinado grupo, así como la manera en que entiende su situación. En el caso del elemento objetivo, se

analizará las declaraciones vertidas, las cuales tendrán que ser evaluadas en el contexto de la situación del país del solicitante, elemento trascendental para examinar la credibilidad que posee la persona (ACNUR, 1992).

b. Discriminación en la persecución

El artículo 1 de la Convención de 1951 estipula como causales de persecución a la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por opiniones políticas, lo cual constituye una violación de derechos humanos que se manifiesta en una discriminación; es decir, “separar, distinguir, diferenciar unas personas de otras” (Rubio, 1999, p. 143). Como señala Rubio (1999), la Convención de 1951 establece una relación entre la persecución y una acción discriminatoria que ponga en peligro la vida o la libertad de una persona, lo cual puede ser advertido de la lectura de los términos de su artículo 33¹⁰. De este modo, se puede señalar que para que la discriminación sea considerada como persecución, sus consecuencias tendrán que tener un impacto lesivo para las personas (ACNUR, 2019, párr. 54).

La persecución tendrá que ser realizada por autoridades del Estado o por grupos de la sociedad que se encuentren fuera del control de estos y no respeten las leyes del país. Asimismo, si el Estado no brinda la protección necesaria, es incapaz de hacerlo o de forma deliberada decide tolerarlo, dichas acciones discriminatorias podrán ser consideradas como persecución (ACNUR, 1992, párr. 65). La persecución podrá ser expresada de distintas formas como, por ejemplo, tortura, malos tratos físicos e inclusive aquellos que causen también daño moral, que generen “una situación tal que haga imposible a un individuo, grupo humano

¹⁰ **Artículo 33:** Ningún Estado Contratante podrá por exclusión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas (Convención de 1951, artículo 33).

especial o a una parte determinada de la población, el desenvolvimiento de una vida normal” (Rubio, 1999, p. 144).

c. Ubicación fuera del país de nacionalidad o residencia

Elemento esencial para la concesión del estatus de refugiado bajo la Convención de 1951, puesto que es necesario que la persona no se halle bajo la jurisdicción del Estado del que está huyendo, no pueda volver o no desee someterse a su protección por temor (Rubio, 1999). La exigencia general de que quien solicite refugio se encuentre fuera del país de nacionalidad no contempla excepciones, dado que de otra manera será imposible que se pueda brindar una protección de carácter internacional mientras se encuentre “bajo la jurisdicción territorial de su país de origen” (ACNUR, 2019, párr. 88).

De igual manera, en el caso en el que no se defina con claridad el origen nacional de la persona que solicita refugio o es un apátrida, se tomará en consideración al Estado donde tuvo residencia habitual, sustituyendo al país de nacionalidad (ACNUR, 1992, párr. 89 y 101).

1.2.1.3.2. Definición ampliada

La Ley del Refugiado, en el literal b) del artículo 3, incorpora la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, de la siguiente manera:

“b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público” (Ley N.º 27891, 2002, literal b) del artículo 3).

De su lectura, podemos notar que presenta algunas variantes con respecto a la definición original de la Declaración de Cartagena, como la inclusión de los

supuestos de “ocupación o dominación extranjera”, inspirada de la definición establecida en la Convención de la OUA. Asimismo, se observa la ausencia de la mención a la “violencia generalizada”, lo cual encontraría una explicación en el temor de que terroristas pudieran hacer uso de la figura del refugio para huir del país (Rubio, 2012); así como tampoco se hace alusión a la amenaza de la vida, seguridad o libertad de la persona.

Al respecto, Rubio (2012) hace notar que a pesar de que la norma no lo indique de forma específica, se debe presuponer que existe la posibilidad de amenaza a dichos derechos y a otros más, debido a que la figura del refugio requiere demostrar una verdadera necesidad de protección de aquellas personas que, en situaciones extremas, huyen por temor a algo que pueda causarles daño.

1.2.1.3.3. Refugiados *sur place*

La Ley del Refugiado incorpora, en el literal c) de su artículo 3, la definición de “refugiado *sur place*” contenida en el Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional del ACNUR (en adelante, el Manual), de la siguiente manera:

“c) A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo” (Ley N.º 27891, 2002, literal c) de su artículo 3).

Como señala dicho Manual, un refugiado “*sur place*” es aquel que no tenía tal condición al salir de su país, pero que la adquiere con posterioridad (ACNUR, 2019, párr. 94). Es decir, aunque el temor fundado de ser perseguido no se manifieste al abandonar el territorio del Estado del que es nacional o en el que se

reside, sí aparece cuando el individuo se encuentra físicamente en otro territorio; y, es desde allí donde solicita protección internacional. Como señala Rubio (2012), lo que realmente importa en estos casos es la existencia de un temor fundado en el individuo, sin importar si está presente cuando se deja el país o si surge después.

Por otro lado, la definición de la Ley del Refugiado sobre “refugiados *sur place*” nos precisa que este debe ser interpretado conforme al literal a) de su artículo 3, el cual regula los casos de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, excluyendo aquellas otras situaciones descritas en el literal b) del mismo artículo. De esa forma, se podría concluir que, para otorgar el estatus de refugiado en los supuestos de violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público, sería necesario que el temor se haga presente al dejar el país de nacionalidad o de residencia (Rubio, 2012).

Sin embargo, Rubio considera que dicha exclusión podría no tener sentido, dado que la concepción de refugiados *sur place* encuentra su esencia justamente en la no exigencia de que exista el temor fundado al momento de dejar un país, lo cual puede ser apreciado en la aclaración que realiza el ACNUR en su Manual:

“El requisito de encontrarse fuera de su país para ser refugiado no significa que deba necesariamente haber salido de ese país ilegalmente ni que haya debido abandonarlo por razón de fundados temores. Puede haber decidido solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado encontrándose ya en el extranjero desde algún tiempo atrás” [Subrayado agregado](ACNUR, 1992, párr. 94).

1.2.1.4. Principios integrantes de la institución del refugio

La Ley del Refugiado y su Reglamento han incorporado los principios esenciales del derecho de los refugiados para su correcto tratamiento nacional, de conformidad con el régimen internacional respectivo.

1.2.1.4.1. Principio de no devolución

En virtud a dicho principio,

“toda persona que invoque la condición de refugiado, puede ingresar a territorio nacional, *no pudiendo ser rechazada, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que pueda significar su retorno al país donde su vida, integridad o su libertad estén amenazadas* [énfasis agregado] por las razones señaladas en el Artículo 3 de la ... Ley [del Refugiado]”(Ley N.º 27891, 2002, artículo 5).

En nuestra legislación nacional, este principio está establecido en el artículo 5.1 de la Ley del Refugiado y en el literal b) del artículo 3 de su Reglamento¹¹.

De esa manera, se incorpora a la normativa nacional el principio de *non refoulement*, prohibición de devolución de refugiados que fue establecida de forma clara en el primer párrafo del artículo 33 de la Convención de 1951, tal como se exhibe a continuación:

“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” (Convención de 1951, artículo 33).

¹¹ “**Artículo 3.-** El tratamiento de los refugiados se rige, de conformidad con la ley, por los siguientes principios: ...

b) Ninguna persona que solicite refugio será rechazada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad esté en riesgo, pudiendo permanecer en el país hasta que haya concluido el proceso de calificación con una decisión definitiva respecto a la solicitud presentada” (Decreto Supremo N.º 119 – 2003 – RE, artículo 3).

Consiste en una disposición de carácter vinculante, ya sea por la vía contractual (para aquellos Estados parte de la Convención de 1951 u otros instrumentos que contienen dicha obligación) o como parte del derecho consuetudinario. Así también, constituye regla de *jus cogens* en el Derecho Internacional aceptada por la comunidad internacional como “columna vertebral” del derecho de los refugiados (Ruiz, 2001, p. 31), lo cual ha sido resaltado en varias conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, tal como la Conclusión N.º 65 (XLII) de 1991 que “emphasizes the primary importance of non-refoulement and asylum as cardinal principles of refugee protection and encourages States to intensify their efforts to protect the rights of refugees, ...”(ACNUR, 2014, p. 354).

En el ámbito regional, dicho énfasis también ha sido expresado en diversos instrumentos y documentos como la Declaración de Cartagena¹², el Documento Jurídico del Grupo de Expertos para la CIREFCA de 1989 “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina” en sus párrafos 45 a 47¹³; así como la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) en el numeral 8 de su artículo 22, que se cita a continuación:

¹² **Conclusión Quinta.** Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens* (Declaración de Cartagena, 1984).

¹³ **ii) El principio de no devolución**

45. El principio de no devolución constituye la piedra angular del sistema internacional de protección al refugiado y es el más fundamental de los derechos de los refugiados. Significa la protección contra la expulsión o cualquier forma de devolución a las fronteras de territorios donde la vida o la libertad del refugiado estarían en peligro. Este principio, ampliamente reconocido por la Declaración de Cartagena, incluye no sólo la expulsión y devolución, sino también medidas como el rechazo en la frontera.⁸⁸ Además, beneficia no sólo a aquellas personas que tienen un miedo fundado de persecución en el sentido de la Convención de 1951 sobre Refugiados, sino también a las personas cubiertas por la definición regional de refugiados contenida en la Declaración de Cartagena (CIREFCA, 1989, párrafo 45).

“En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas” (Pacto de San José, 1969, artículo 22.8).

Dada su importancia capital para la presente tesis, en el Capítulo III se profundizará con mayor detalle el alcance, evolución y aplicación práctica actual del principio de no devolución, dada su relevancia para este trabajo de investigación.

1.2.1.4.2. Principio de no sanción

En principio, se debe señalar que este principio desarrolla sus efectos en los casos de ingreso ilegal al territorio de un país; es decir, cuando no se haya cumplido la ley migratoria respectiva o cuando el tiempo autorizado para permanecer en el territorio de un país se haya agotado y el individuo se encuentre en situación irregular (Rubio, 2012).

La Ley del Refugiado desarrolla las situaciones en las que el ingreso irregular al país no acarreará una sanción de ninguna naturaleza en su artículo 31, las cuales son las siguientes:

- i. Cuando el solicitante de refugio provenga directamente del territorio donde su vida o libertad están amenazadas por cualquiera de las causales señaladas en el artículo 3 de la Ley del Refugiado (Ley N.º 27891, artículo 31);
- ii. Cuando la solicitud de refugio sea presentada en un plazo máximo de 30 días desde el ingreso al territorio del país, conforme al artículo 3 de la Ley del Refugiado. Asimismo, se señala que la Comisión Especial para los Refugiados podrá evaluar si existen motivaciones que justifiquen el no cumplimiento con dicho plazo (Ley N.º 27891, artículo 31); y,

- iii. Cuando debido a las razones contenidas en el artículo 3 de la Ley del Refugiado, el solicitante de refugio haya transitado por otros Estados que no le otorgaron una calidad migratoria estable y definitiva (Ley N.º 27891, artículo 31).

Respecto a la tercera situación descrita previamente, el Reglamento precisa que, el solicitante de refugio deberá fundamentar el motivo por el que no solicitó refugio en un país en el que ha permanecido y le haya podido otorgar dicho estatus de ser solicitado (artículo 6). Por otro lado, con respecto a establecer un plazo como condición para no recibir una sanción por ingreso ilegal, Rubio (2012) considera que es una acción no conveniente y que puede conducir a brindar mayor importancia a aspectos formales en detrimento de aquellos sustanciales, dado que en la práctica pueden presentarse diversidad de situaciones que produzcan su incumplimiento como el simple hecho de que las personas desconozcan que pueden solicitar la protección del refugio.

Ello tiene concordancia con la preocupación expresada por el ACNUR de que el establecimiento de plazos para la presentación de solicitudes se convierta en trabas para las personas que buscan asilo, lo cual vulneraría el principio de protección de refugiados y solicitantes de refugio (ACNUR, 1999, párr. 118). Sobre el particular, el Comité Ejecutivo del ACNUR indica en su Conclusión N.º 15 (i) (XXX) de 1979 que, “while asylum-seekers may be required to submit their asylum request within a certain time limit, *failure to do so, or the non-fulfilment of other formal requirements, should not lead to an asylum request being excluded from consideration* [énfasis agregado]” (ACNUR, 2014, p. 24).

1.2.1.4.3. Principio de unidad familiar

Este se encuentra contenido en el artículo 25 de la Ley del Refugiado; y, es mediante este que se reconoce que la condición de refugiado podrá hacerse extensivo a los cónyuges, a las personas en unión de hecho estable, hijos o aquellos que sean económicamente dependientes del refugiado, cuando sea requerido y debidamente acreditado.

A diferencia de lo establecido en la normativa predecesora (Decreto Supremo N.º 001-85-RE), en la Ley del Refugiado se busca que la reunificación familiar trascienda inclusive la relación de parentesco de existir dependencia económica entre el refugiado y esa tercera persona (Rubio, 2012).

1.2.1.4.4. Principio de confidencialidad

Este principio prohíbe que la información sobre la condición de refugiado brindado por el país sea proporcionada a terceros. Se encuentra específicamente consignada en el artículo 11 de la Ley del Refugiado, que estipula que deberá guardarse la imparcialidad y confidencialidad de la información relacionada al registro de refugios reconocidos por el Estado y de los solicitantes de dicha condición, que se encuentra a cargo de la Comisión Especial para los Refugiados (Ley N.º 27891, artículo 11).

De igual manera, el inciso d) del artículo 3 del Reglamento hace una mención al referido principio al señalar que toda información proporcionada por los refugiados es de carácter reservado y constituye un principio que rige su tratamiento.

1.2.1.4.5. Principio del beneficio de la duda

Rubio (2012) hace notar que dicho principio presenta dos dimensiones, puesto que pueden presentarse dudas tanto sobre la veracidad de hechos como sobre la aplicación e interpretación de normativa sobre la materia. Al respecto, el segundo

párrafo del artículo 2 del Reglamento señala que, se dará prioridad a la posición más beneficiosa al solicitante de refugio o refugiado si surge una duda en la interpretación o aplicación de alguna norma.

Por su parte, en la Ley del Refugiado no es posible observar de forma clara el establecimiento del principio del beneficio de la duda, dado que establece que, si se presentan dudas sobre la evaluación de elementos probatorios, la Comisión Especial para los Refugiados será la encargada de poder resolver a favor del solicitante de refugio.

1.2.1.4.6. Principio de responsabilidad compartida

La importancia de la responsabilidad compartida se encuentra expresada en la Convención de 1951, en cuyo preámbulo se indica que:

“Considerando que la concesión del derecho de asilo *puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países* [énfasis agregado] y que *la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales* [énfasis agregado] han sido reconocidos por las Naciones Unidas *no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,* [énfasis agregado]

Expresando el deseo de que *todos los Estados*, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, *hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,*” [énfasis agregado] (Convención de 1951, preámbulo).

Se trata pues, de un principio que reconoce que la protección a los refugiados es una responsabilidad que incumbe a toda la comunidad internacional y no debe ser responsabilidad exclusiva de los países vecinos al país de origen de

los refugiados o aquellos que reciben a la mayoría de refugiados. Por el contrario, requiere una acción coordinada de los Estados en su conjunto para brindar apoyo y aligerar la carga de los Estados de acogida (Martínez, 2012).

Al respecto, el Comité Ejecutivo del ACNUR reconoció, en su Conclusión N.º 89 (XXXLI) de 2000, la pesada carga que soportan los países de asilo, especialmente los países en desarrollo, en tránsito y los que tienen recursos limitados, así como que para responder a una gran cantidad de refugiados y solicitantes de asilo es necesaria la solidaridad internacional, el reparto de la carga y la cooperación internacional para compartir responsabilidades (ACNUR, 2014).

1.2.1.5. Derechos de los refugiados

En principio, es importante señalar que los refugiados cuentan con aquellos derechos que nuestro ordenamiento interno otorga a los extranjeros residentes, así como lo establecido en la Convención de 1951, la Ley del Refugiado y su Reglamento. Es así que, los refugiados poseen los siguientes derechos, *inter alia*:

i. Calidad migratoria de extranjero residente

En virtud del artículo 22 de la Ley del Refugiado, todo refugiado reconocido con dicha condición tiene derecho a que se le otorgue la calidad migratoria de extranjero residente por un año, la cual se prorrogará cada año mientras subsistan las circunstancias que justificaron su otorgamiento (Ley N.º 27891).

ii. Documento de identificación

Los refugiados reconocidos tienen el derecho a recibir un Carné de Extranjería como documento oficial de identificación personal, el cual será expedido por la Dirección General de Migraciones y Naturalización, así como no tendrá ninguna anotación adicional que lo distinga (artículo 23 de la Ley N.º 27891 y artículo 42 de su Reglamento, Decreto Supremo N.º 119 – 2003 – RE).

iii. Documento de viaje

Los refugiados tendrán derecho a la expedición de un documento de viaje, una vez que justifiquen su necesidad de viajar al exterior y la Comisión Especial para los Refugiados haya brindado su autorización expresa (Ley del Refugiado, Ley N.º 27891, artículo 24). Además, el artículo 43 del Reglamento indica que, conforme al artículo 28 de la Convención de 1951, los refugiados tendrán el derecho a acceder a un documento de viaje, en caso no contaran con un pasaporte o se encontrara caduco sin posibilidad de renovarse (Decreto Supremo N.º 119 – 2003 – RE).

iv. Régimen laboral

No se impondrán restricciones en la contratación de trabajadores extranjeros para el caso de los refugiados que reúnan una de las siguientes condiciones: a) tener cónyuge de nacionalidad peruana (en el caso de haber abandonado a su cónyuge, esta condición no podrá ser invocada); b) tener ascendiente, descendiente o hermanos peruanos; y, c) haber cumplido dos años de residencia en el país (Ley del Refugiado, Ley N.º 27891, artículo 26).

v. Exoneración de tasas

Tanto los refugiados como sus familiares dependientes económicos podrán beneficiarse de exención de tasas y gravámenes por conceptos migratorios y de extranjería, los cuales serán establecidos mediante decreto supremo (Ley del Refugiado, Ley N.º 27891, artículo 28).

vi. Reunificación familiar

Se trata de un principio de derecho internacional de los refugiados que fue agregado en el artículo 25 de la Ley del Refugiado y mediante el cual, los refugiados tienen derecho a solicitar la reunificación familiar. No obstante, no se puede exigir

al Estado que garantice el resultado de esa solicitud desde el inicio, puesto que cada caso tendrá que ser analizado por la Comisión Especial para los Refugiados (Rubio, 2012).

vii. *Naturalización*

Los refugiados que se encuentran en el país cuentan con el derecho a naturalizarse peruanos, de acuerdo con la normativa nacional aplicable (Ley del Refugiado, Ley N.º 27891, artículo 29).

viii. *Programas de asistencia*

Respecto a dichos programas, el artículo 27 de la Ley del Refugiado estipula lo siguiente: “La Comisión Especial para los Refugiados con el apoyo de las demás reparticiones públicas competentes, el ACNUR y otras entidades de cooperación internacional, *procurará programas para la asistencia a los refugiados, su reasentamiento, integración y repatriación* [énfasis agregado]” (Ley del Refugiado, Ley N.º 27891, artículo 27).

Si bien dicho artículo se encuentra en el capítulo correspondiente a derechos de los refugiados, no debería interpretarse que el Estado se encuentre obligado en proporcionar dichos programas; toda vez que, el verbo empleado utilizado en su redacción (“procurará”) nos indica que el Estado “realizará esfuerzos” para dicho fin (Rubio, 2012).

1.2.1.6. *Obligaciones de los refugiados*

La Ley del Refugiado y su Reglamento establecen una serie de obligaciones para aquellas personas que han accedido a la condición de refugiado, las cuales a continuación se hacen mención:

- i. Obligación de respetar y cumplir la normativa interna (artículo 30.1 de la Ley del Refugiado, Ley N.º 27891);

- ii. Prohibición de involucrarse en cuestiones políticas o de cualquier otra naturaleza, dentro o fuera del país, que puedan afectar la seguridad nacional, el orden interno o las relaciones internacionales del Perú (artículo 21 de la Ley del Refugiado, Ley N.º 27891);
- iii. Requisito de obtener una autorización de viaje para salir del país (artículos 24 de la Ley del Refugiado, Ley N.º 27891 y 43 del Reglamento, Decreto Supremo N.º 119 – 2003 – RE);
- iv. Deber de proporcionar información, de forma escrita y en un plazo no superior a 45 días después del suceso, sobre modificaciones en el estado civil, domicilio, trabajo y nacimientos, desde la presentación de la solicitud de refugio hasta que se extinga la condición de refugiado (artículo 44 del Reglamento, Decreto Supremo N.º 119 – 2003 – RE).

Como afirma Rubio (2012), la prohibición indicada en el numeral ii *supra* no abarca a aquella participación política a nivel municipal, la cual está autorizada conforme a la Ley de Elecciones Municipales¹⁴, Ley N.º 26864. En lugar de ello, dicha restricción se encuentra orientada a impedir que el refugiado realice actividades políticas en oposición al régimen del cual ha escapado, evitando que se comprometa la esencia no política y humanitaria de la institución del refugio y se perjudique las relaciones del Perú con otros Estados.

Asimismo, el autor hace notar que en el caso de la obligación enunciada en el numeral iv *supra*, se busca contar con información actualizada sobre los refugiados y que esta obligación se realice de buena fe, por lo que no se ha

¹⁴ “**Artículo 7.-** Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente. Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de extranjería” (Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864).

establecido una sanción por el incumplimiento en el plazo consignado (Rubio, 2012).

1.2.2. Desplazados medioambientales

A lo largo del tiempo se ha visto cómo se han generado desplazados por diversas causas: guerras, persecuciones, discriminación, etc. Sin embargo, actualmente un nuevo tipo de desplazados está cobrando la atención del mundo, aquellos que huyen de sus hogares para poner en resguardo sus vidas, movilizándose dentro de las fronteras de sus países o fuera de estos, debido a grandes catástrofes ambientales que hacen imposible su subsistencia en sus lugares de residencia y que los colocan en una situación de vulnerabilidad extrema. Son grupos humanos de los que no se tienen mucha información, especialmente de aquellos de carácter transfronterizo, lo que dificulta un tratamiento adecuado a dicha problemática.

Dun y Gemenne (2008) identificaron dos grupos con posiciones contrapuestas frente al referido fenómeno: de un lado, aquellos que vaticinaban grandes números de “refugiados ambientales” y que suelen considerar a los factores ambientales como única causa de dicha migración (“alarmistas”); y, del otro lado, aquellos que adoptan una actitud más incrédula al respecto y que estiman que el proceso migratorio es más complejo (“escépticos”). Sin embargo, como lo señalan Docherty y Giannini, “studies predict that by 2050 the number of climate change refugees may dwarf the number of traditional refugees — that is, those entitled to protection under the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol” (Docherty y Giannini, 2009, p. 349). Así también, Myers (1996) ha indicado que los refugiados ambientales podrían llegar a 25 millones de personas.

En esa línea, no se puede negar que el cambio climático tiene efectos que impactan en la movilidad de personas alrededor del mundo. A pesar de ello, hasta el momento no existe unanimidad internacional en su tratamiento, puesto que en el marco del derecho internacional no cuentan con protección jurídica, demostrando un vacío que necesita ser cubierto prontamente, a fin de brindar la asistencia necesaria a estos grupos humanos.

A continuación, se expondrá la problemática mencionada que en el desarrollo de la presente investigación se tratará de responder desde una visión de política exterior y experiencia peruana.

1.2.2.1. Denominaciones

No existe un único término empleado para identificar a los grupos humanos que se ven forzados a migrar producto de factores ambientales: “migración ambiental”, “migración inducida por el cambio climático”, “refugiados ambientales o ecológicos”, “migrantes del cambio climático” o “migrantes forzados inducidos por el medio ambiente”, son algunos de los conceptos que se pueden encontrar en la literatura de este campo de estudio (Dun y Gemenne, 2008).

La falta de acuerdo en su denominación por parte de la comunidad internacional explica la laguna que existe en su protección, dado que el vocablo que se elija determinará el conjunto de personas que se verían beneficiadas de dicha asistencia internacional, los factores que causan dicha migración, así como los derechos que poseen por dicha condición.

Como señala Rodríguez, de otorgárseles el término de “refugiados”, se los estaría comparando con aquellos que tienen dicha condición en virtud de la Convención de 1951. Si, por el contrario, se agregara el adjetivo “climáticos” al referido término, abarcaría solo al grupo humano afectado por el cambio climático,

mientras que, si se empleara el vocablo “ambiental” en su lugar, englobaría a un grupo más amplio de personas afectado por más factores: cambio climático, accidentes industriales, biológicos, químicos y nucleares producidos con participación del hombre, alteraciones de la naturaleza o combinación de más de una de las causas mencionadas (2016, p. 66).

A continuación, se presenta una tabla que condensa, *inter alia*, algunos de los términos usados en la doctrina o en el contexto de organizaciones internacionales:

Tabla 1

Terminología sugerida por diversos autores, organizaciones y acuerdos internacionales

Denominaciones	Autores, organizaciones u acuerdos internacionales
MIGRANTES	
Migración medioambiental	B. Mckinley (Director General de la OIM)
Migrante medioambiental forzado	United Nations University’s Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS)
Climigración	Robert Bronen
Ecomigrantes	William B. Wood
REFUGIADOS	
Ambientales	
Refugiados ambientales	Lester Brown El Hinnawe Jodi Jacobson Myers y Kent Bates
Refugiados medioambientales	María Stavropoulou PNUMA Anthony Catanese
Climáticos	
Refugiados climáticos	Biermann y Boas Comité Permanente Inter-agencias de Naciones Unidas (IASC)
Refugiados de los cambios climáticos	Docherty y Giannini
DESPLAZADOS	

Climáticos	
Desplazados de los cambios climáticos	Mostafa Mahmud Naser
Desplazados inducidos por los cambios climáticos	Cancún Agreement de 2010
Ambientales	
Desplazados ambientales forzados	María de las Mercedes Rodríguez Fontán
Personas ambientalmente desplazadas	ACNUR, OIM y el Grupo Político de Refugiados

Nota: Adaptado de “Hacia la construcción de un régimen jurídico internacional de los desplazados ambientales forzados o refugiados ambientales”, de Rodríguez, 2016, pp. 66 – 70).

Como se advierte, existe una gran multiplicidad de vocablos empleados para tratar de nombrar a los afectados por esta problemática ambiental, siendo los términos “migrantes”, “refugiados” o “desplazados” una raíz común identificada, la cual suele acompañarse con el adjetivo “ambiental” o “climático” dependiendo de las causas consideradas por cada autor.

Hay que mencionar, además que uno de los más utilizados sería el de “refugiado ambiental”. Se trata del primer calificativo que fue otorgado por Lester Brown de the Worldwatch Institute en la década de los setenta (Black, 2001), pero que El – Hinnawi, con su publicación en 1985 para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) y Jacobson, en 1988, hicieron que se volviera ampliamente conocido (Rodríguez, 2016).

Según Myers y Kent (1995), los “refugiados ambientales” son “persons who no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope” (Myers y Kent, 1995, como se citó en Black, 2001). Un punto a favor del empleo de dicha expresión es que esta atrae la atención de la comunidad internacional, haciendo visible de esa manera, la necesidad de salvaguarda que tiene dicho grupo humano (Rodríguez, 2016).

No obstante, se debe indicar que desde la perspectiva de ACNUR no sería el término correcto dado que no correspondería con el concepto consignado en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 (la cual no incluye a factores ambientales como causas fundadas de persecución o violencia generalizada), así como que su uso podría generar una debilitación del “régimen existente relativo a refugiados así como las definiciones jurídicas existentes, en menoscabo de los refugiados *bona fide*” (ACNUR, 2009).

Por otro lado, el segundo término más empleado sería el de “refugiado climático”, utilizado por Biermann y Boass, así como también por el Comité Permanente Inter-agencias de Naciones Unidas (IASC). En el primer caso, dichos autores sustentan su elección al considerar a aquellos desplazamientos de personas producidos de forma directa por cambios climáticos, así como proponen que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) desarrolle un Protocolo (Rodríguez, 2016).

En este punto, es importante hacer notar una observación relevante que realiza Rodríguez (2016) sobre el término “refugiado climático” y es que, su uso entrañaría solamente aquel desplazamiento como efecto del cambio climático, descartando de esa forma, otros tipos de origen como la:

- “- degradación ambiental que no ha resultado de los cambios climáticos;
- de los accidentes químicos, nucleares, biológicos, industriales;
- de proyectos de desarrollo (como construcción de carreteras, hidroeléctricas), de adaptación (cuando el país declara una región inhabitable por causa del riesgo para la vida) o de mitigación (por ejemplo, cuando el Estado pretende desarrollar áreas de forestación para mitigar los

impactos ambientales), entre otros escenarios “(Rodríguez, 2016, pp. 67 – 68).

Asimismo, dicha autora señala que el vocablo “refugiado climático” posee una “connotación especial porque resalta la responsabilidad de los Estados industrializados por el calentamiento del clima frente a los desplazamientos humanos de los desastres y degradaciones ambientales relacionados directamente y únicamente con los cambios climáticos” (Rodríguez, 2016, p. 68).

Otros términos también empleados son el de “desplazados de los cambios climáticos” o “desplazados inducidos por los cambios climáticos”. Respecto al primero, se debe indicar que este fue empleado por Naser siguiendo las directrices de ACNUR, así como la diversidad de causas que pueden dar lugar a su aparición (Rodríguez, 2016). La segunda expresión fue consignada en el literal f) del párrafo 14 de los Acuerdos de Cancún de 2010, medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático en su 16° período de sesiones, tal como se muestra a continuación:

“14. Invita a todas las Partes a que intensifiquen su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, así como sus propias circunstancias, objetivos y prioridades de desarrollo nacionales y regionales, entre otras cosas mediante lo siguiente:
...

f) La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al *desplazamiento*, la migración y el traslado planificado *como consecuencia del cambio climático*, [énfasis agregado] cuando corresponda, a nivel nacional,

regional e internacional” (Acuerdos de Cancún, 2010, literal f) del párrafo 14).

1.2.2.2. Definiciones

Naser (2011) identifica que las definiciones existentes muestran diferentes características que los autores otorgan al desplazamiento inducido por un cambio ambiental o climático, las cuales en su mayoría encuentran una base en los siguientes factores que este identifica:

- “1. Appropriate terminology, such as whether the term “refugee” is justified in the first place;
 2. The cause of migration, namely specific characteristics of environmental or climate change for migration (deforestation, rising sea levels, land degradation, water scarcity, etc.);
 3. Migration in relation to state borders (internal or trans-boundary movements);
 4. Sudden or gradual environmental disruption;
 5. Forced or voluntary migration; and
 6. Distinction between natural and man-made provocation (degradation of natural resources, industrial accidents, war and conflict, climate change)”
- (p. 7).

Entre las definiciones existentes, es importante resaltar a las que fueron presentadas por El Hinnawi, Jacobson y Myer, dado que fueron los pioneros en el estudio de los desplazados por motivos ambientales. Como señala Rodríguez (2016), dichos autores “han abierto el debate sobre esta problemática y han sido los primeros en asumir el desafío de la construcción de los conceptos ante esta situación” (p. 74).

Es así que, para El Hinnawi (1985), los “refugiados ambientales” se definen como “those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked *environmental disruption* [énfasis agregado] (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life”(p. 4). Entendiendo que para el autor un “environmental disruption” es “any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life”(El Hinnawi, 1985, p. 4)

De la lectura de dicho concepto, es posible observar que este hace referencia al carácter forzoso del desplazamiento del grupo humano, el cual es provocado por una disrupción ambiental lo suficientemente severo que no permitiría la existencia humana en dicho hábitat.

Por su parte, Jacobson (1988) considera a los “refugiados ambientales” como:

“Those displaced temporarily due to local disruption such as an avalanche or earthquake; those who migrate because environmental degradation has undermined their livelihood or poses unacceptable risks to health; and those who resettle because land degradation has resulted in desertification or because of other permanent and untenable changes in their habitat”(Jacobson, 1988, como se citó en Naser, 2011, p. 10).

Dicha definición nos presenta tres tipos de refugiado ambiental y distintos grados de temporalidad en el desplazamiento: aquellos no permanentes y relacionados con una alteración local como un alud o terremoto, así como aquellos otros que implican un establecimiento permanente en otro lugar y que están relacionados no solo con la degradación de la tierra sino también, de forma más

amplia, con cualquier otro cambio que convierta el hábitat en insostenible para la vida.

Asimismo, para Myers (1993), los “refugiados ambientales” son:

“people who can no longer gain a secure livelihood in their erstwhile homelands because of drought, soil erosion, desertification, and other environmental problems. In their desperation, they feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries; many are internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, having little hope of a foreseeable return” (Myers, 1993, p. 752).

1.2.2.3. Causas

Son diversas las categorizaciones que se han realizado de las situaciones o factores que generan los desplazamientos ambientales. A continuación, se presentará un recuento de ello, a fin de identificar las distintas causas identificadas por los autores y organizaciones internacionales:

Organizaciones y foros internacionales

En 1993, en el documento “The State of the World’s Refugees 1993”, el ACNUR identificó como una de las cuatro causas fundamentales de la migración en el mundo a los factores ambientales, reconociendo de esa forma la relación que existe entre la degradación ambiental y los flujos de refugiados. Es así que nos presenta a las siguientes situaciones como fuentes de desplazamiento humano:

“Millions of people have been forced to leave their homes because *the land on which they live has become uninhabitable or is no longer able to support them*. In some cases, the cause is a *natural disaster*; in others, the *catastrophe is caused by humans*. The *disruption to the habitat may be*

sudden, as at Chernobyl or Mount Pinatubo, or as gradual as the spread of a desert or the retreat of a forest [énfasis agregado]” (ACNUR, 1993).

Por otro lado, el Comité Permanente entre Organismos (IASC) reconoce a los siguientes cuatro factores de movilidad humana producida por el cambio climático y la degradación ambiental: i) Eventos hidrometeorológicos extremadamente peligrosos; ii) Degradación del medio ambiente y/o eventos de peligro extremo de proceso lento; iii) Pérdidas permanentes significativas en el territorio del Estado por el aumento en el nivel del mar, etc.; y, iv) Violencia y conflicto armado a causa de la reducción de los recursos naturales (IASC, 2008, pp. 3 – 6).

Autoridades y doctrina

David Keane (2004) también nos presenta una categorización interesante de las causas de migración ambiental, las cuales considera difícil de distinguir, puesto que dichos desplazamientos ocurren como resultado de la combinación de distintos factores. Es así que dicho autor desarrolla los tres siguientes:

- i. Desastres naturales: “events such as volcanic eruptions, droughts, earthquakes and all other types of disaster generated by an unstable natural environment” (p. 211);
- ii. Accidentes industriales: Causantes de grandes números de personas desplazadas como lo sucedido en Bhopal (India) en 1984, año en el que un accidente químico acabó con la vida de más de 1000 personas y generó 200 000 desplazados (p. 212); y,
- iii. Conflictos armados: Generadores de destrucción ambiental debido a que dicha devastación puede ser utilizado como un arma de guerra,

así como dichos conflictos suelen ser el origen de disputas por la posesión de tierras y recursos naturales (p. 213).

De igual manera, la clasificación propuesta por Diane Bates (2002) toma en consideración a los siguientes factores de disrupción:

- i. Desastres: Eventos agudos que no están diseñados para producir migración, que pueden dividirse en aquellas situaciones causadas por eventos naturales y en aquellos generados por accidentes tecnológicos;
- ii. Expropiaciones: Perturbaciones de carácter antropogénicas agudas que se realizan en el medio ambiente, son intencionales y desplazan población. Se dividen teniendo en consideración si las referidas perturbaciones fueron causadas por el desarrollo económico o por la guerra; y,
- iii. Deterioro: Ecosistemas afectados por degradación gradual que no permite la supervivencia de población en base a recursos locales. También puede dividirse de acuerdo a la fuente de degradación (contaminación o agotamiento) (p. 469).

1.2.2.4. Tipos

A lo largo de la literatura sobre desplazamientos por motivos ambientales, diversos autores han ofrecido definiciones que abarcan una variedad de elementos característicos de este fenómeno. Al analizar dichos conceptos, es posible inferir una tipología que clasifica a dichos grupos humanos según factores que explican su complejidad como la duración del desplazamiento, la naturaleza del evento ambiental, entre otros. A continuación, se presentarán algunas definiciones que contienen los referidos elementos:

1.2.2.4.1. Interno o Transfronterizo

Existen definiciones que incorporan el factor interno o transfronterizo para comprender la magnitud de estos desplazamientos. En ese sentido, el factor interno hace referencia a aquellos movimientos de grupos humanos que ocurren dentro de un mismo país, mientras que el factor transfronterizo engloba a aquellos otros desplazamientos que cruzan las fronteras nacionales. Ambas dimensiones resultan relevantes para comprender sus causas, consecuencias, así como las respuestas que se necesitan para su abordaje. A continuación, se presentan algunas definiciones que abordan dichas dimensiones:

Tabla 2

Definiciones que contemplan el carácter interno o transfronterizo del

desplazamiento humano

Denominaciones	Autor, organizaciones u acuerdos internacionales	Concepto	Interno	Transfronterizo	Ambos
<i>Migrante medioambiental</i>	OIM	“Persons or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their homes or choose to do so, either temporarily or permanently, and <i>who move either within their country or abroad</i> ”(OIM, 2011, p. 33). ^a			X
<i>Migrantes del cambio climático</i>	OIM (Migration Research Series N.º 33)	“Persons or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive changes in the environment as a result of climate change that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their homes or choose to do so, either temporarily or permanently, and <i>who move either within their country or abroad</i> ”(OIM, 2008, p. 31) ^b			X
<i>Migrante climático</i>	Mayer	“Los migrantes climáticos son los que sólo se mueven a causa del cambio climático global en oposición a cualquier ‘cambio en el medio ambiente’ (Mayer, 2011, p. 368 – 369) ^c “while (...) a large part of the literature include persons displaced internally within the category of “climate migrants, this Article focuses on international climate migrants”		X	
<i>Migrante forzado climático</i>	The Displacement	Utiliza el término “forced climate migrant”. “Forced climate migrants, <i>both those displaced internally as well as those likely</i>			X

	Solutions (NGO)	<i>to seek resettlement in third countries</i> ” (Displacement Solutions y UNHCR, 2008). ^d	
<i>Refugiados de los cambios climáticos</i>	Docherty y Giannini	“An individual who is forced to flee his or her home and to relocate temporarily or permanently <i>across a national boundary</i> as the result of sudden or gradual environmental disruption that is consistent with climate change and to which humans more likely than not contributed” (Docherty y Giannini, 2009, p. 361). ^e	X
<i>Desplazados de los cambios climáticos</i>	Mostafa Mahmud Naser	“Persons or group of persons who are forced to leave their homes, predominantly for reasons of sudden or gradual changes in the environment as a consequence of climate change (to which humans more likely than not contributed) that adversely affects their lives or living conditions and <i>who move either within their country or abroad</i> ” (Naser, 2011 – 2012, p. 23). ^f	X
<i>Desplazados ambientales forzados</i>	María de las Mercedes Rodríguez Fontán	“El desplazado forzado ambiental es toda persona, pueblo o parte de un pueblo que es obligado a dejar su hábitat, debido a un desastre ambiental o degradación ambiental, porque estos colocan su vida en peligro, o porque no permiten asegurar su sobrevivencia, que sufre la violación de los derechos humanos y que por esa situación es <i>obligado a trasladarse a otro lugar dentro o fuera de su país</i> , y que no puede ser obligado a retornar a sus hábitats mientras dure esa situación de inseguridad para su vida y sus derechos, a quien necesariamente se le debe aplicar el Principio de Asistencia a la Víctima” (Rodríguez, 2016, pp.85 – 86). ^g	X
<i>Desplazados Ambientales</i>	OIM	“Persons who are <i>displaced within their country person of habitual residence or who have crossed an international border</i> and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one. This term is used as a less controversial alternative to environmental refugee or climate refugee that have no legal basis or <i>raison d’être</i> in international law, to refer to a category of environmental migrants whose movement is of a clearly forced nature” (OIM, 2011, p.34). ^h	X

Nota. ^aOIM (2011, p. 33). ^bOIM (2008, p. 31). ^cMayer (2011, p. 368 - 369).

^dDisplacement Solutions y UNHCR (2008). ^eDocherty y Giannini (2009, p. 361). ^f

Naser (2011 – 2012, p. 23). ^g Rodríguez (2016, pp.85 - 86). ^hOIM (2011, p.34).

Como se observa de la Tabla 2 *supra*, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) emplea los términos “migrante medioambiental” y “migrante del cambio climático” para referirse al grupo humano que abandona su

hogar debido a cambios en su entorno, siendo que dicho desplazamiento generado puede realizarse tanto dentro de su país como hacia otro Estado, abarcando, de esa forma, ambas dimensiones. Asimismo, en la definición de “desplazado ambiental” que elabora también considera a aquellos que cruzan una frontera internacional o son desplazados dentro del país de residencia habitual.

Otros autores como Naser y Rodríguez también han considerado a los que se trasladan dentro o fuera de su país dentro de las definiciones que han desarrollado, identificándolos como “desplazados de los cambios climáticos” y “desplazados ambientales forzados” respectivamente. De igual manera, la organización no gubernamental The Displacement Solutions entiende como “migrante forzado climático” tanto a los que son desplazados internamente como a aquellos que se reasientan en terceros Estados.

Por otro lado, en la definición de “refugiados de los cambios climáticos” de Docherty y Giannini, se excluye a las personas que se trasladan internamente dentro de un país y solo se toma en consideración a aquellos que cruzan una frontera nacional debido a una perturbación ambiental. Ello debido a que dichos autores consideran que se podría vulnerar la soberanía de los Estados de origen, los cuales podrían no aceptar la injerencia de la comunidad internacional, siendo que, por el contrario, los Estados de acogida suelen tener una respuesta más positiva frente a la ayuda que proviene del exterior. Asimismo, estiman que la situación de que los refugiados se ven forzados a cruzar las fronteras permite garantizar de que estos no abandonen su país de forma innecesaria en base a creencias erróneas de protección (Docherty y Giannini, 2009).

En esa línea, Mayer resalta que los migrantes climáticos de carácter internacional enfrentan una realidad singular (una situación de distinta naturaleza),

puesto que se encuentran fuera de la jurisdicción de sus países de origen. A diferencia de ellos, los desplazados internos se encuentran bajo la responsabilidad de sus Estados y son estos quienes deberían monitorearlos con el respaldo de la comunidad internacional (2011). Esta distinción subraya la complejidad de la migración forzada por causas ambientales y la necesidad de su abordaje con enfoques específicos y de acuerdo a cada situación.

1.2.2.4.2. Forzado o voluntario

Otro elemento fundamental presente en las definiciones que intentan describir el fenómeno objeto de estudio de este trabajo de investigación es la naturaleza del desplazamiento: forzado o voluntario. Esta distinción es crucial, dado que determina las circunstancias en las que las personas huyen de sus hogares. En el caso de los desplazamientos forzados, los individuos se ven obligados a dejar su lugar de residencia, a menudo como resultado de condiciones de degradación ambiental extrema. Por otro lado, los desplazamientos voluntarios surgen como resultado de decisiones individuales, lo que implica que estas personas gozan de cierta libertad para elegir su camino. A continuación, se presentan diversas definiciones que abordan estas dimensiones:

Tabla 3

Definiciones que contemplan el carácter forzado o voluntario del desplazamiento humano

Denominaciones	Autor, organizaciones u acuerdos internacionales	Concepto	Forzado	Voluntario	Ambos
Migrante medioambiental	OIM	“Persons or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their homes or choose to do so, either temporarily or			X

		permanently, and who move either within their country or abroad.” ^a	
Migrante motivado por el medioambiente	Renaud et al.	“An environmentally motivated migrant “may leave” a steadily deteriorating environment in order to pre-empt the worse. The displacement can be either temporary or permanent and can be illustrated with examples like depopulation of old industrial and mining areas or the rural exodus of northeast Brazil to Sao Paolo due to long dry spells (Bela Petry, Oral Communication).” ^b	X
Migrante forzado por motivos medioambientales		“ Environmentally forced migrants on the other hand “have to leave” in order to avoid the worst, often on a permanent basis. Examples include movement due to sea-level rise or migration from the Sahel zone of Africa due to desertification.” ^c	X
	El - Hinnawi	“Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life” ^d	X
Refugiados ambientales	Renaud et al.	“The distinction between environmentally forced migrants and environmental refugees could be sought in the swiftness of necessary actions. Environmental refugees (including disaster refugees) flee the worst and the displacement can be either temporary or permanent and can be illustrated by displacements due to floods, extensive droughts and the exodus due to Hurricane Katrina.” ^e	X
	Suhrke	“The concept of environmental refugee must refer to especially vulnerable people who are displaced due to extreme environmental degradation. (...) To survive at all, they must move. ” ^f	X

		“Environmental “refugees” have no option than to migrate due to extreme environmental degradation, while environmental migrants have “more control over the timing and direction of their movement”. ” ^g	
Desplazados de los cambios climáticos	Mostafa Mahmud Naser	“ Persons or group of persons who are forced to leave their homes, predominantly for reasons of sudden or gradual changes in the environment as a consequence of climate change (to which humans more likely than not contributed) that adversely affects their lives or living conditions and who move either within their country or abroad.” ^h	X
Desplazados Ambientales	ACNUR	“ Who are displaced from or who feel obliged to leave their usual place of residence, because their lives, livelihoods and welfare have been placed at serious risk as a result of adverse environmental, ecological or climatic processes and events” ⁱ	X

Nota.^a OIM (2011, p.33). ^b Renaud et al. (2007, p. 29). ^c Renaud et al. (2007, p. 30). ^d El – Hinnawi (1985, p. 4). ^e Renaud et al. (2007, p. 30).^f Suhrke (1993, p. 9).
^g Biermann y Boas (2007, p. 5). ^h Naser (2011 – 2012, p. 23). ⁱ Boano et al. (2008, pp. 7 -8).

La Tabla 3 *supra* nos muestra que la OIM toma ambos supuestos en consideración en su definición de “migrante medioambiental”, tanto a aquellas personas forzadas a abandonar su hogar como aquellos otros que tienen la opción de poder elegir (“*choose to do so*”), en ambos casos frente a cambios ambientales que tienen un impacto negativo en sus condiciones de vida. En este punto, Rodríguez (2016) hace una anotación importante que merece ser mencionada: un migrante tiene la capacidad, aunque sea limitada, de decidir marcharse de un lugar. Esta autonomía es, de hecho, una característica que lo diferencia de otros grupos humanos en situaciones similares.

Asimismo, Renaud et al. identifica tres categorías distintas: “migrante motivado por el medioambiente”, “migrante forzado por motivos medioambientales” y “refugiado ambiental”. Al analizar estas definiciones, se observa que solo la primera categoría puede considerarse como voluntaria, ya que implica que el individuo “puede dejar” (“*may leave*”) su entorno como una forma de anticipar consecuencias más graves derivadas del deterioro progresivo de su entorno. Como ejemplos, el autor menciona la despoblación de antiguas zonas industriales y mineras, así como el éxodo rural del noreste de Brasil a Sao Paulo debido a sequías prolongadas (2007).

Por el contrario, las dos categorías adicionales introducen el elemento “forzoso” en el desplazamiento humano. Es así que, un “migrante forzado por motivos medioambientales” tiene que marcharse (“*have to leave*”) para evitar lo peor y suele ser permanente. Ejemplos de esta situación incluyen aquellos desplazamientos provocados por el incremento del nivel del mar o la migración desde el Sahel africano debido a la desertificación (Renaud et al., 2007). Con una urgencia aún mayor, un “refugiado ambiental”, según Renaud et al., escapa de situaciones extremas, requiriendo acciones rápidas ante amenazas inminentes como en el caso de los desplazamientos ocasionados por inundaciones, sequías severas y el éxodo resultante del huracán Katrina (2007).

Autores como El – Hinnawi y Surkhe también sostienen que los refugiados ambientales son personas forzadas a abandonar sus entornos tradicionales debido a una degradación ambiental extrema que amenaza sus vidas y afecta de forma grave su calidad de vida. Surkhe enfatiza que, en tales circunstancias, no existe otra opción más que emigrar, afirmando que “to survive at all, they must move” (1993, p. 9). De esa forma, subraya la urgencia y la falta de alternativas que enfrentan estas

personas, quienes se ven obligadas a dejar atrás su hogar en busca de condiciones más seguras y sostenibles.

La característica de desplazamiento forzoso también se ve reflejado en las definiciones propuestas por Naser y el ACNUR, que incluyen el término “desplazado”. En ese sentido, los “desplazados de los cambios climáticos” son definidos como personas que se ven forzadas a dejar sus hogares debido a alteraciones en el medio ambiente producidas por el cambio climático, las cuales impactan negativamente sus vidas. A su vez, la definición de “desplazados ambientales” del ACNUR no contempla a aquellas personas que tienen la opción de elegir dónde asentarse, sino que se enfoca únicamente en aquellos cuyo desplazamiento no es voluntario y que enfrentan un grave riesgo debido a eventos adversos medioambientales, ecológicos o climáticos (Boano et al., 2008).

1.2.2.4.3. Alteración repentina o gradual del ambiente

Otro elemento diferenciador se encuentra en la manera en que se manifiestan las alteraciones en el medio ambiente: de forma repentina o gradual. En el primer caso, se trata de cambios abruptos que acaecen en un corto periodo de tiempo y que generalmente están asociados a desastres naturales como terremotos, inundaciones o tormentas. Debido a la severidad e inmediatez de los daños que pueden causar, estos eventos obligan a las personas a trasladarse para evitar consecuencias catastróficas. Por otro lado, las alteraciones graduales implican un desarrollo lento a lo largo del tiempo. Aunque pueden permitir cierto grado de adaptación, también resultan igualmente perjudiciales, deteriorando significativamente las condiciones de vida. Ejemplos de esto pueden observarse en la desertificación, la elevación del nivel del mar y en una degradación ambiental progresiva. A continuación, se presentan diversas definiciones que ilustran la

inclusión de estos elementos en el contexto del desplazamiento humano que provocan:

Tabla 4

Definiciones que contemplan el carácter repentino o gradual de la alteración en el ambiente

Denominaciones	Autor, organizaciones u acuerdos internacionales	Concepto	Alteración repentina del ambiente	Alteración gradual del ambiente	Ambos
Migrante medioambiental	OIM	“Persons or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their homes or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.” ^a			X
Refugiados ambientales	Jodi Jacobson (the Worldwatch Institute)	“Those displaced temporarily due to local disruption such as an avalanche or earthquake; those who migrate because environmental degradation has undermined their livelihood or poses unacceptable risks to health ; and those who resettle because land degradation has resulted in desertification or because of other permanent and untenable changes in their habitat.” ^b			X
Refugiados climáticos	Biermann y Boas	“We propose to restrict the notion of climate refugees to the victims of a set of three direct, largely undisputed climate change impacts: sea - level rise, extreme weather events, and drought and water scarcity.” ^c			X
Refugiados de los cambios climáticos	Docherty y Giannini	“An individual who is forced to flee his or her home and to relocate temporarily or permanently across a national boundary as the result of sudden or gradual environmental disruption that is			X

		consistent with climate change and to which humans more likely than not contributed” ^d	
Desplazados de los cambios climáticos	Mostafa Mahmud Naser	“Persons or group of persons who are forced to leave their homes, predominantly for reasons of sudden or gradual changes in the environment as a consequence of climate change (to which humans more likely than not contributed) that adversely affects their lives or living conditions and who move either within their country or abroad.” ^e	X
Personas desplazadas de los cambios climáticos	Hodgkinson y Young	“Groups of people whose habitual homes have or will become temporarily or permanently uninhabitable as a consequence of a climate change event ”. A “climate change event” is defined as “ sudden or gradual environmental disruption that is very likely caused by human-induced climate change.” ^f	X

Nota. ^a OIM (2011, p.33). ^b Jacobson (1988, como se citó en Naser, 2011 – 2012, p. 10). ^c Biermann y Boas (2007, p.4). ^d Docherty y Giannini (2009, p. 361). ^e Naser (2011 – 2012, p. 23). ^f Hodgkinson y Young (2009, p. 314 – 315).

De la revisión de las definiciones incluidas en la Tabla 4 *supra*, se puede advertir que la mayoría de los autores consideran ambas formas de alteración ambiental en las definiciones que han elaborado sobre el fenómeno en estudio. Existen otros autores que simplemente hacen referencia de forma general al evento ambiental como generador del desplazamiento de personas en un territorio específico, sin ahondar en la forma en que se desarrolla este.

La OIM, por ejemplo, hace referencia a “cambios súbitos o progresivos en el entorno” en su definición de “migrante medioambiental”, incluyendo de esa forma a aquellas alteraciones prolongadas o procesos de aparición lenta (elevación del nivel del mar, el incremento de las temperaturas, degradación del suelo, entre

otros) como aquellas que ocurren de forma abrupta o de aparición repentina (como las inundaciones, ciclones, tormentas, etc.), que se ven agravadas por los efectos perjudiciales del cambio climático (OIM, 2022).

Respecto a Jacobson, si bien este menciona de forma específica las modalidades en su definición, es posible inferirlas a partir de su redacción. Por ejemplo, al referirse a una alteración local, como un alud o un terremoto, se pueden identificar que estos constituyen cambios repentinos en el ambiente. Por otro lado, la degradación ambiental que ha afectado el sustento de la población o que presenta riesgos inaceptables para su salud, como la desertificación y degradación del suelo que menciona el autor, representan alteraciones que se desarrollan de forma gradual en el tiempo.

De manera similar y sin hacer mención precisa de las modalidades en su definición, Biermann y Boas proponen restringir el término “refugiados climáticos” solo a aquellas personas afectadas por la elevación del nivel del mar, fenómenos meteorológicos severos, sequía, así como escasez de agua, consecuencias indiscutibles del cambio climático. En este contexto, también es posible identificar eventos que provocan alteraciones en el medio ambiente tanto de forma gradual como repentina.

Ahora bien, Docherty y Giannini, Naser, así como Hodgkinson y Young han considerado tanto las alteraciones repentinas como las graduales en sus definiciones, destacando esta dualidad de manera explícita. Según Docherty y Giannini, un “refugiado del cambio climático” es una persona que se ve forzada a abandonar su hogar debido a perturbaciones ambientales que pueden ser tanto abruptas como progresivas, todas ellas vinculadas al cambio climático y a la contribución humana. Los autores sostienen que, dado el amplio espectro de daños

ambientales que puede ocasionar el cambio climático (desde tormentas a procesos de desertificación), es esencial abordar y responder a ambos tipos de eventos (Docherty y Giannini, 2009, p. 370).

Naser también resalta que los “desplazados de los cambios climáticos” son personas o grupos que abandonan sus hogares predominantemente por cambios en el medio ambiente, ya sean estos súbitos o graduales, que impactan negativamente sus vidas. Según el autor, el cambio climático aumenta su frecuencia y magnitud, siendo que los eventos repentinos, como los ciclones, suelen generar desplazamientos de carácter temporal, mientras que los de evolución lenta, como las inundaciones costeras o la erosión debido a la subida del nivel del mar, pueden llegar a requerir la reubicación permanente de muchos afectados. Si bien estos fenómenos ambientales graduales tienden a tener un impacto más significativo en la migración, a excepción de eventos extremos y abruptos como los terremotos o tormentas, ambos requieren una respuesta humanitaria (2011 – 2012, p. 44 - 45).

Por su parte, según Hodgkinson y Young señalan que las “personas desplazadas de los cambios climáticos” son aquellos cuyas viviendas se han vuelto inhabitables como consecuencia de fenómenos relacionados con el cambio climático, subrayando que estos pueden manifestarse de manera abrupta o gradual. Sin embargo, los autores advierten que la Convención que proponen para abordar el problema de los desplazamientos por el cambio climático podría no ser efectiva para responder adecuadamente ante desastres inesperados. Esto se debe a que su implementación podría interferir con la eficacia de los programas de ayuda y gestión de desastres ya existentes (2009, p. 313).

1.2.2.4.4. Alteración ambiental natural o provocada por el ser humano

Una forma adicional de clasificar los desplazamientos humanos provocados por eventos ambientales es considerar la naturaleza de las causas que los generan, las cuales pueden dividirse en dos categorías: naturales y provocadas por el ser humano. Las causas naturales abarcan fenómenos como terremotos, tormentas y sequías, mientras que las inducidas por la actividad humana incluyen actividades industriales, deforestación y emisiones de gases de efecto invernadero. A continuación, se presenta una recopilación de diversas definiciones que integran estos elementos, ofreciendo un panorama más amplio sobre cómo diferentes definiciones abordan las causas de las alteraciones ambientales:

Tabla 5

Definiciones que contemplan la influencia humana o natural en la alteración ambiental

Denominaciones	Autor, organizaciones u acuerdos internacionales	Concepto	Alteración ambiental natural	Alteración ambiental provocada por el ser humano	Ambos
Climigración	Robert Bronen	“Climigration occurs when a community is no longer sustainable exclusively because of climate-related events and permanent relocation is required to protect people.” ^a	X		
Refugiados ambientales	El - Hinnawi	“Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life” ^b			X
	Norman Myers and Jennifer Kent	Persons “who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of environmental factors of unusual scope, notably drought, desertification, deforestation, soil erosion, water shortages and climate change, also	X		

		natural disasters such as cyclones, storm surges and floods” ^c	
		“Bates defines, in part, environmental refugees as “people who migrate from their usual residence due to changes in their ambient non-human environment.” ^d	
	Bates	“The current project distinguishes environmental refugees based on criteria related to the characteristics of the environmental disruption: its origin (natural or technological), its duration (acute or gradual), and whether migration was an planned outcome of the disruption (intentional or not). (...) The migration streams resulting from these disruptions can be distinguished by three categories of disruptions: disasters, expropriations, and deterioration.” ^e	X
Refugiados de los cambios climáticos	Docherty y Giannini	“An individual who is forced to flee his or her home and to relocate temporarily or permanently across a national boundary as the result of sudden or gradual environmental disruption that is consistent with climate change and to which humans more likely than not contributed” ^f	X
Desplazados de los cambios climáticos	Mostafa Mahmud Naser	“Persons or group of persons who are forced to leave their homes, predominantly for reasons of sudden or gradual changes in the environment as a consequence of climate change (to which humans more likely than not contributed) that adversely affects their lives or living conditions and who move either within their country or abroad.” ^g	X
Personas desplazadas de los cambios climáticos	Hodgkinson y Young	“Groups of people whose habitual homes have or will become temporarily or permanently uninhabitable as a consequence of a climate change event”. A “climate change event” is defined as “sudden or gradual environmental disruption that is very likely caused by human-induced climate change.” ^h	X

Nota. ^a Bronen (2010, p. 89). ^b El -Hinnawi (1985, p. 4). ^c Myers y Kent (1995, como se citó en Biermann y Boas, 2007, p. 3). ^d Naser (2011 – 2012, p. 11). ^e Bates (2002, pp. 468 - 469). ^f Docherty y Giannini (2009, p. 361). ^g Naser (2011 – 2012, p. 23). ^h Hodkingson y Young (2009, p. 314 – 315).

Antes de comentar las distintas definiciones presentadas, en primer lugar, se debe señalar que los autores que optan por utilizar el término “climático” en sus definiciones suelen considerar como afectados únicamente a aquellas víctimas de los impactos del cambio climático. En contraste, el empleo del vocablo “ambiental” se asocia a un enfoque más amplio, puesto que los eventos ambientales no solo se refieren a aquellos producidos por el cambio climático, sino también a alteraciones de carácter natural, como los terremotos o desertificación, así como fenómenos provocados por la intervención del hombre, tales como accidentes industriales, biológicos, químicos o nucleares, o incluso una combinación de ambos (Rodríguez, 2016).

En segundo lugar, es importante hacer notar también que, si bien existe evidencia científica que respalda la influencia humana en el fenómeno del calentamiento global, en la tabla presentada anteriormente se clasificará este evento dentro de la categoría de “alteración ambiental natural”. Ello se realiza para diferenciarlos de aquellas otras alteraciones en el ambiente provocados directamente por actividad humana, como los accidentes químicos o nucleares, que también pueden generar una considerable degradación ambiental y pueden resultar en desplazamientos forzados de población de las áreas afectadas.

Una vez realizadas dichas aclaraciones, procederemos a analizar algunas definiciones que contemplan a las alteraciones ambientales de origen natural. Así pues, de acuerdo con Bronen, el término “climigración” describe al tipo de

migración producida por eventos relacionados con el clima y que requiere reubicación permanente debido al agotamiento continuo de los servicios ecosistémicos (beneficios obtenidos de los ecosistemas) que genera los eventos climáticos extremos o cambios inducidos por el clima (como el aumento del nivel del mar), que afectan gravemente la infraestructura pública, los medios de subsistencia y la vida de las personas (2010, p. 89).

Myers y Kent, por su lado, consignan de forma precisa los fenómenos ambientales que consideran dentro de su concepto propuesto de “refugiado ambiental”. De esa manera, por un lado, mencionan tanto factores ambientales de alcance inusual como sequías, desertificación, deforestación, erosión del suelo, escasez de agua y el cambio climático, así como catástrofes naturales como ciclones, mareas tormentosas e inundaciones (como se citó en Biermann y Boas, 2007).

Docherty y Giannini (2009) se centran en los desplazamientos humanos generados por interrupciones ambientales relacionadas con el cambio climático en específico. Ellos señalan que, a pesar de la dificultad para identificar un evento ambiental concreto como consecuencia del cambio climático, el IPCC ha logrado identificar una conexión probable con fenómenos como el aumento de las temperaturas, sequías frecuentes, tormentas intensas y elevación del nivel del mar. De igual manera, aunque es complicado determinar el grado de contribución humana en eventos climáticos, se ha estimado que existe más del 50% de probabilidad (estándar “más probable que no”) de que esta influencia se manifieste en las sequías, así como más del 90% en relación con el aumento de temperaturas y niveles del mar. En este contexto, la definición propuesta requiere que la perturbación ambiental sea compatible tanto con el cambio climático (sin limitarse

a una lista cerrada de eventos) y que se tenga en consideración el criterio de “más probable que no” para evaluar la contribución humana.

De manera similar, Naser (2011 – 2012) también toma en consideración a las alteraciones en el medio ambiente producto del cambio climático, destacando en su definición el papel significativo que es muy probable que desempeñe el ser humano en dichos eventos (“*to which humans more likely than not contributed*”). Para dicho autor, el consenso internacional que existe respecto a las consecuencias del cambio climático aseguraría una protección más efectiva de la población afectada.

En la definición de “*climate change event*” desarrollada por Hodgkinson y Young (2009), se menciona que este constituye una alteración ambiental que probablemente ha sido causada por el cambio climático, el cual es inducido por el hombre. Asimismo, al igual que Naser y reconociendo lo problemático de establecer con precisión el grado en que el cambio climático causa desplazamientos humanos, estos autores adoptan el criterio de “muy probable” (“*very likely*” standard) para evaluar dicha relación.

Contrariamente a los autores mencionados, ambos tipos de origen de la clasificación propuesta son incluidos por El – Hinnawi (1985), quien considera en su definición de “refugiado ambiental” que el desplazamiento humano forzado es causado por una marcada perturbación medioambiental que amenaza la vida de dichas personas, siendo que esta puede ser natural como haber sido generada por el ser humano. Es así que, esta puede ser cualquier cambio físico, químico y/o biológico en el ecosistema que hace imposible la vida humana en este como el establecimiento de presas gigantes o accidentes industriales.

Otro ejemplo ilustrativo es el que presenta Bates (2002), quien clasifica a los “refugiados ambientales producto de desastres” dentro de una de las categorías que ha desarrollado. Según Bates, estos refugiados son víctimas de fenómenos como “hurricanes, floods, tornadoes, earthquakes or any other weather or geological event that renders a place previously inhabited by humans unfit for habitation, either permanently or temporarily” (p. 471). Este tipo de refugiado ambiental puede subdividirse, a su vez, en función de su origen, ya sea natural (como la erupción del volcán Soufriere en la isla caribeña de Monserrat, que obligó a la evacuación de 7000 residentes) o tecnológico, de carácter antropogénico, agudo y generador de migración involuntaria (como la evacuación de 144000 personas producida como resultado de la liberación de una nube radioactiva en la planta nuclear de Three Mile Island, en Pensilvania, en 1979).

1.2.2.5. Características

Una definición interesante y completa es la que presenta Rodríguez (2016), en virtud de la cual:

“El *desplazado forzado ambiental* [énfasis agregado] es toda persona, pueblo o parte de un pueblo que es *obligado a dejar su hábitat*, debido a un *desastre ambiental o degradación ambiental*, porque estos colocan *su vida en peligro*, o porque *no permiten asegurar su sobrevivencia*, que sufre la *violación de los derechos humanos* y que por esa situación es *obligado a trasladarse a otro lugar dentro o fuera de su país*, y que *no puede ser obligado a retornar a sus hábitats* mientras dure esa situación de inseguridad para su vida y sus derechos, a quien necesariamente se le debe aplicar el Principio de Asistencia a la Víctima”(Rodríguez, 2016, pp. 85 – 86).

A continuación, se realizarán algunos comentarios acerca de los elementos que componen dicha definición:

Son desplazados forzados

De la lectura del referido concepto, se puede advertir que se trata de un grupo humano que se encuentra obligado a dejar su hábitat en contra de su voluntad. Rodríguez (2016) señala que a estos les es negado la libertad de elegir permanecer en sus hogares, puesto que el desastre o degradación ambiental producido pone en riesgo su vida y se convierte en una fuerza que los obliga a huir sin opción alguna.

Sus derechos humanos son vulnerados

El concepto esbozado *supra* hace mención a que el desastre o degradación ambiental que pone en riesgo la vida y no permite la supervivencia en el área afectada viola los derechos humanos de aquellas personas afectadas; y, por ende, su dignidad humana, al verse forzadas a dejar su hogar y encontrarse en una situación de desprotección total en la que no cuentan con recursos básicos, asistencia médica, etc.

Sus vidas puestas en peligro por desastre o degradación ambiental

Rodríguez (2016) hace notar que debe tratarse de un desastre ambiental o degradación ambiental que ponga en peligro la vida o no permita asegurar que un grupo humano pueda sobrevivir. De esa forma, de contar con una magnitud leve o de proceso lento ante los que se realiza un traslado voluntario o de forma preventiva, no serían considerados como desplazado forzado ambiental.

Necesidad de aplicación del Principio de no devolución

Como fue mencionado con anterioridad, dicho principio prohíbe a los Estados retornar a una persona a un país donde su vida o integridad estén en peligro. En ese sentido, Rodríguez (2016) enfatiza que podría ser aplicado al caso

de los desplazados ambientales forzados sin importar las razones que provocan dicho desplazamiento y hace notar que, al encontrarse contenido en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, forma parte del ámbito de los derechos humanos y un cimiento en su protección.

Al respecto, Docherty y Giannini (2009) mencionan que

“...the principle should prohibit forced return to a home state when climate-induced environmental change would threaten the refugee’s life or ability to survive. The threat in this case comes from the environment, not from the home state’s policies, but the effect on the victim is the same. Under other provisions that protect a climate change refugee’s movement, host states must not penalize refugees who entered the host state unlawfully because they faced threats to their survival” (p. 377).

Se encuentran obligados a trasladarse a otro lugar dentro o fuera de su país

En la definición proporcionada se considera como desplazados ambientales forzados tanto a aquellos de carácter interno y externo; es decir, aquellos que se movilizan dentro del territorio de un país y aquellos otros que cruzan las fronteras nacionales, respectivamente. Rodríguez (2016) sustenta la inclusión de desplazados internos al considerar que la falta de recursos económicos determina su permanencia dentro del país.

El presente trabajo de investigación adoptará como base el concepto de *desplazado ambiental forzado* propuesto por Rodríguez en 2016. Sin embargo, se introducirán modificaciones para reflejar el carácter transfronterizo del desplazamiento, de la siguiente manera:

“El desplazado forzado ambiental es toda persona, pueblo o parte de un pueblo que es obligado a dejar su hábitat, debido a un desastre ambiental o degradación ambiental, porque estos colocan su vida en peligro, o porque no permiten asegurar su sobrevivencia, que sufre la violación de los derechos humanos y que por esa situación *es obligado a trasladarse a otro lugar fuera de su país* [énfasis agregado], y que no puede ser obligado a retornar a sus hábitats mientras dure esa situación de inseguridad para su vida y sus derechos”.

Así, la definición ha sido adaptada para incorporar elementos que consideramos relevantes como es el caso de que se trate de desplazamientos transfronterizos, dado que aquellos de carácter interno son abordados por los Principios Rectores del Desplazamiento Interno (1998). Asimismo, al referirnos a “*desastre ambiental o degradación ambiental*” como causa generadora de desplazamientos humanos se entenderá por aquellos que se originan en un contexto de desastres naturales y el cambio climático.

1.2.2.6. Tratamiento de los desplazados medioambientales (acuerdos, mecanismos e iniciativas)

1.2.2.6.1. Acuerdos de Cancún (2010)

Los Acuerdos de Cancún encuentran su origen en el Grupo de trabajo sobre el cambio climático creado en el 2008 por el Comité Permanente de Inter – Agencias de Naciones Unidas (IASC) para incrementar la conciencia sobre dicho fenómeno e integrarlo en los diversos programas de las agencias humanitarias (Mc Adam, 2014). Dicho colectivo, que contó con la participación de ACNUR y la OIM, buscó analizar la relación entre el cambio climático y los desplazamientos humanos con miras a que sus aportes sean presentados durante el proceso de la Convención

Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CNMUCC) (Rodríguez, 2016).

Es así que, después de tres años de negociaciones y en el contexto de la Conferencia sobre el cambio climático de la ONU (COP16), los Estados Parte de la CNMUCC adoptaron el Marco de Adaptación de Cancún en diciembre de 2010 (Mc Adam, 2014). Mediante dichos acuerdos, los Estados Parte reconocieron, *inter alia*, que el cambio climático constituye uno de los mayores desafíos actuales y que comparten una visión de cooperación a largo plazo para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 2 de la CNMUCC, en base a la equidad y las responsabilidades comunes, así como tomando en consideración las respectivas capacidades de los Estados (párrafo 1).

De igual manera, señalaron que la adaptación y la mitigación deben ser abordadas con la misma prioridad, siendo requerida de forma urgente una mayor acción y cooperación en materia de adaptación para reducir la vulnerabilidad y desarrollar resiliencia en los Estados Parte (párrafo 11). A fin de lograr dicho objetivo, en el párrafo 14 de los Acuerdos de Cancún se indica que la Conferencia de las Partes de la CNMUCC:

“Invites all Parties to *enhance action on adaptation* under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, *by undertaking*, *inter alia*, the following: (...)

(f) Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to *climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the*

national, regional and international levels” (UNFCCC, 2011, pp. 4 - 5).

De la lectura de la cita *supra*, se advierte como ya se hace mención al desplazamiento inducido por el cambio climático (“*climate change induced displacement*”).

1.2.2.6.2. Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de Protección de Nansen)

En respuesta a la solicitud realizada por el Marco de Adaptación de Cancún que se citó *supra*, se generó la Iniciativa Nansen, liderada por Noruega y Suiza con asistencia de ACNUR (IECAH, 2019, p. 48). Se realizó en base a consultas por parte de los Estados, con el objetivo de identificar principios y prácticas que pudieran ser aplicados para abordar de manera eficiente la problemática de las personas desplazadas que cruzan fronteras debido a fenómenos naturales (Ibarra, 2021, p. 113). Asimismo, tienen como fundamento a los Principios Nansen que fueron adoptados en el marco de la Conferencia de Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el siglo XXI, en la ciudad de Oslo en 2011 (Ibarra, 2021, p. 113).

En dicha ocasión, se adoptaron 10 principios relacionados a los retos que el cambio climático y fenómenos ambientales podrían generar. A continuación, se mencionarán algunos de ellos: i) respeto del principio de humanidad, derechos humanos, cooperación, dignidad humana, en las respuestas que los Estados adopten; ii) la responsabilidad inicial de prevención y protección a desplazados le corresponde al Estado; iii) fortalecimiento de resiliencia; iv) protección a grupos

vulnerables de efectos adversos de carácter ambiental; v) aplicación del derecho internacional, entre otros (Ibarra, 2021, p. 115).

A pesar de que su naturaleza no es vinculante, constituyó un hito al colocar la problemática de los desplazados por fenómenos ambientales en la agenda mundial, teniendo en consideración la falta de un marco normativo que les brindara protección a nivel internacional (Ibarra, 2021, p. 116). Cabe resaltar las medidas migratorias que fueron identificadas como mecanismos para abordar este fenómeno, los cuales se mencionan a continuación: “visados humanitarios, aplazamiento de deportaciones, concesión de la condición de refugiado en casos excepcionales, acuerdos bilaterales o regionales para el libre tránsito de personas, la pronta apertura de canales migratorios normales, así como la expedición de permisos de trabajo” (Kälin, 2015, p. 6, como se citó en Ibarra, 2021, p. 118).

1.2.2.6.3. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018)*

Tras un año de consultas regionales, fue aprobado el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular “(en adelante, el Pacto Mundial) en el marco de la Conferencia Intergubernamental de Marrakech en 2018, la cual, como señala Ibarra (2021), constituye:

“el primer acuerdo global sobre un enfoque común respecto a la migración internacional en todas sus dimensiones en torno a 23 grandes objetivos, mediante los cuales se busca gestionar los flujos migratorios a nivel local, nacional, regional y mundial de manera integral a través de la cooperación” (p. 136)

Se trata de un instrumento de la esfera del *soft law* (no vinculante) que no impone obligaciones a los Estados, por lo que, en casos de desplazamientos

causados por fenómenos naturales o degradación ambiental, apuesta en principio, por la adaptación en el país de origen, siendo que, de ser imposible, exhorta a los Estados a buscar soluciones para dichos migrantes a través de la cooperación. Es así que, como señala Ibarra (2021), “el Pacto remite al derecho nacional o regional, según sea el caso, sin imponer nuevas obligaciones a los Estados” (p. 136).

Es así que, el punto 7 de dicho instrumento señala que:

“Este Pacto Mundial presenta un *marco de cooperación no vinculante jurídicamente* que se basa en los compromisos acordados por los Estados Miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es *fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes*, reconociendo que *ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional*” [énfasis agregado] (ONU, 2018).

De la lectura de dicho punto, se puede advertir que su objetivo es lograr la cooperación entre Estados para que los desafíos provenientes de la migración puedan ser abordados por toda la comunidad internacional en conjunto y no de forma individual por cada Estado. Asimismo, reafirma su respeto por la soberanía internacional y el derecho internacional (Cachón, 2023, p. 34).

Asimismo, se debe mencionar que dicho Pacto Mundial tiene como base a los siguientes 10 principios: i) centrarse en las personas; ii) cooperación internacional; iii) soberanía nacional; iv) Estado de derecho y garantías procesales, v) desarrollo sostenible, vi) derechos humanos, vii) perspectiva de género, viii) perspectiva infantil, ix) enfoque pangubernamental y x) enfoque pansocial (Red de las Naciones Unidas sobre la migración, 2024).

Capítulo II: Metodología

Antes de precisar el tipo y diseño de la presente investigación es necesario abordar la situación problemática que la enmarca.

2.1. Tipo y diseño de la investigación

Esta tesis desarrolla enfoque cualitativo y diseño fenomenológico. De acuerdo con Hernández (2018), el enfoque cualitativo se refiere a investigaciones que recopilan la información a través de instrumentos cualitativos, cuyo propósito central es recoger testimonios, opiniones, posturas y discursos de los integrantes de la muestra de estudio. Este mismo autor, precisa que el diseño fenomenológico se refiere al estudio de una determinada situación o fenómeno en un momento específico. El estudio de la **“Respuesta del Estado Peruano ante los desplazados medioambientales: Análisis de la viabilidad jurídica y política del Perú para otorgar refugio u otro tipo de protección especial”** se puede realizar recopilando información de diplomáticos y expertos en refugio, sus regímenes, principios y derechos, así como en materia de desplazados medioambientales, sus causas, tipos, características y tratamiento.

2.2. Sujetos de estudio

De acuerdo con Hernández et al. (2018), la población está compuesta por todos los participantes y documentos que posibilitan el estudio de la variable. En el presente trabajo de investigación, la población está conformada por 5 especialistas en derecho internacional de los refugiados y diplomáticos peruanos relacionados con dicho campo de estudio. El muestreo o la elección de la muestra es no probabilístico o dirigido, debido a que propone un subgrupo de la población en el que la elección de los elementos no se basa en fórmulas de probabilidad, sino en las características de la investigación, los propósitos del investigador y sobre todo por

la experiencia de los entrevistados. Por último, la muestra por conveniencia de la presente investigación, que se define como el subgrupo disponible de la población de interés sobre la cual se recolectarán datos y al que se tiene acceso. Se encuentra compuesta por 5 especialistas en derecho internacional de los refugiados y diplomáticos peruanos relacionados con la materia, así como documentos relativos a las Consultas Temática del Proceso de Cartagena+40, notas de prensa, pronunciamientos de cancilleres peruanos y sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas.

La presente investigación se enfocará en estudiar a profundidad un hecho o suceso poco estudiado para comprenderlo y proporcionar detalles sobre este a los tomadores de decisiones.

2.3. Herramientas de recojo de información y de análisis

La entrevista como técnica, según Hernández et al. (2018) se define como una reunión para dialogar e intercambiar información entre el entrevistador y el entrevistado. La entrevista cualitativa se caracteriza por ser íntima, flexible y abierta. La presente tesis utiliza esta técnica como herramienta para recolectar información sobre el refugio y los desplazados medioambientales.

La guía de preguntas para la entrevista a profundidad como instrumento para el presente trabajo de investigación será semiestructurada y el entrevistador tendrá la libertad de introducir preguntas adicionales para recabar más información o precisar conceptos en los que no se profundizó con las preguntas realizadas. A través de esta se buscará analizar a profundidad los regímenes, principios y derechos del refugio, así como las causas, tipos, características y el tratamiento de los desplazados medioambientales desde el contexto peruano. Este instrumento está conformado por 17 preguntas alineadas a los indicadores de regímenes, principios

y derechos, así como causas, tipos, características y tratamiento como categorías de estudio de las variables refugio y desplazados medioambientales, respectivamente.

El análisis documental se define por Hurtado (2000) como “el proceso mediante el cual un investigador recopila, revisa, analiza, selecciona y extrae información de diversas fuentes, acerca de un tema en particular (su pregunta de investigación), con el propósito de llegar al conocimiento y comprensión más profundos del mismo” (p. 90). Mediante dicha técnica se obtendrá información sobre los indicadores de las categorías de la presente investigación, tomando como fuente documentos relativos a las Consultas Temática del Proceso de Cartagena+40, notas de prensa, pronunciamientos de cancilleres peruanos y sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas.

La ficha de análisis documental es el instrumento mediante el cual se efectúa el análisis referido u “operación, o conjunto de operaciones, tendente a representar el contenido de un documento bajo una forma diferente de la suya original, a fin de facilitar su consulta o localización en un estudio ulterior” (Chaumier, 1974, como se citó en Bardin, 2002, p. 34). Es la herramienta utilizada para registrar y organizar la información relevante extraída de los documentos mencionados previamente, con el fin de facilitar su análisis y síntesis.

2.3.1. Guía de preguntas para una entrevista semiestructurada

Los aplicadores de la entrevista a profundidad realizarán el siguiente protocolo:

- Saludar cordialmente a los participantes;
- Solicitar verbalmente el consentimiento a los participantes para la realización de la entrevista;
- Informar a los participantes sobre el propósito del estudio;

- Explicar a los participantes de que todas las respuestas son válidas;
- Explicar a los participantes sobre la importancia de la veracidad en sus respuestas; y,
- Agradecer a los participantes por su valiosa colaboración.

A continuación, se presentarán las preguntas correspondientes:

- ¿Cómo ha evolucionado el marco legal internacional en cuanto al régimen de protección de refugiados y qué implicaciones tiene para la política exterior del Perú?
- ¿Cómo se ha adaptado el principio de no devolución y acceso a derechos básicos en el contexto peruano para proteger y apoyar a los refugiados, considerando la normativa internacional y la realidad local?
- ¿Qué tanta efectividad percibe los refugiados en el Perú la efectividad de sus derechos reconocidos internacionalmente y cómo estos derechos impactan su integración social y económica en la comunidad de acogida?
- ¿Cómo ha afectado el cambio climático la frecuencia y la intensidad de eventos climáticos extremos en su región y cómo esto ha contribuido a los desplazamientos de personas?
- ¿Qué grupos de población son más vulnerables a los desplazamientos medioambientales en su región (por ejemplo, mujeres, niños, personas mayores)?
- ¿Cómo se comparan los desplazamientos medioambientales transfronterizos con los internos en términos de desafíos y necesidades?
- ¿Cuáles son las diferencias entre los desplazados medioambientales voluntarios en comparación con los desplazados forzosos?

- ¿Qué tipos de desastres naturales o fenómenos ambientales son los más frecuentes causantes de desplazamientos forzados?
- ¿Qué características son comunes entre los desplazados medioambientales que cruzan las fronteras?
- ¿Cuáles son los derechos humanos más comúnmente vulnerados entre los desplazados medioambientales transfronterizos?
- ¿Cómo se implementaría el principio de no devolución para proteger a los desplazados medioambientales en las fronteras del Perú y qué desafíos se enfrentan en la aplicación de este principio?
- ¿Qué grupos de población son más vulnerables a los desplazamientos medioambientales (por ejemplo, mujeres, niños, personas mayores)?
- ¿Qué acuerdos internacionales y regionales existen actualmente para la protección de los desplazados medioambientales?
- ¿Qué mecanismos internacionales se han implementado para gestionar los desplazamientos medioambientales en y cuáles han sido sus resultados hasta la fecha?
- ¿Qué desafíos enfrentan las autoridades y organizaciones en la implementación de mecanismos efectivos para los desplazados medioambientales?
- ¿Qué iniciativas internacionales han sido desarrolladas para apoyar a los desplazados medioambientales?
- ¿Qué derechos específicos deben ser protegidos o garantizados para los desplazados?

2.3.2. Ficha de Análisis Documental

2.3.2.1. Datos informativos

2.3.2.1.1. Documento:

2.3.2.1.2. Fecha de aplicación:

2.3.2.2. Estructura y escala

Estructura	Variable 1: Refugio								Descripción
	Categorías e indicadores								
	Regímenes			Principios				Derechos	
	Universal	Regional	Peruano	No Devolución	No sanción	Unidad familiar	Responsabilidad compartida		

Estructura	Variable 1: Desplazados medioambientales													Descripción	
	Categorías e indicadores														
	Causas		Tipos				Características				Tratamiento				
	Cambio climático	Desastres naturales	Transfronterizos	Internos	Forzados	Voluntarios	Forzados	Derechos humanos vulnerados	Vida en peligro por desastre o degradación ambiental	Principio de no devolución	Transfronterizos	Acuerdos	Mecanismos		Iniciativas

Técnicas	Instrumentos
Análisis documental	Ficha de análisis documental
Entrevista a profundidad	Guía de preguntas para una entrevista semi - estructurada

Nota. Elaboración propia.

Capítulo III: Presentación y Discusión de Resultados

El Capítulo III de esta tesis se centrará en la presentación de los resultados del análisis realizado, abarcando tanto el análisis documental como los resultados obtenidos a través de entrevistas. En primer lugar, se expondrán los hallazgos derivados del análisis teórico y de documentos relevantes que sustentan la investigación, proporcionando información sobre el contexto político que enfrenta el fenómeno de los desplazados medioambientales, así como la aplicación del principio de no devolución e interpretación evolutiva de instrumentos internacionales que podrían configurarse como una respuesta para su protección. A continuación, se incluirán los resultados de las entrevistas realizadas a diplomáticos peruanos y especialistas en la materia, organizadas en tablas para facilitar su comprensión y comparación. Estos resultados permitirán mostrar una visión integral sobre la percepción y el posible abordaje de la problemática en estudio en el ámbito nacional, así como las implicancias legales y políticas que surgen de esta situación. Este capítulo, por lo tanto, ofrecerá una base empírica que complementa el marco teórico previamente establecido, contribuyendo a una discusión más profunda sobre la capacidad del Estado peruano para brindar protección a los desplazados medioambientales.

3.1. Resultados

3.1.1. Análisis jurídico

Este segmento de la investigación analizará si es posible que el fenómeno de los desplazados medioambientales sea abordado por algún instrumento internacional o regional sobre la materia, así como por principios del derecho internacional que habiliten su protección.

3.1.1.1. Instrumentos internacionales

3.1.1.1.1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

En esta sección se evaluará si las circunstancias que enfrentan los desplazados medioambientales cumplen con los requisitos establecidos por la Convención de 1951; y, en consecuencia, si podrían acceder a la protección del estatuto de refugiado conforme a dicho tratado.

Para comenzar, es pertinente recordar que la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 define a un refugiado como:

“2) ... [aquel que] *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él ...*”
[énfasis agregado] (Artículo 1. A. 2).

En principio, de la lectura de la referida definición podemos advertir que es necesario que la persona haya salido de su país de nacionalidad o residencia, según fuera el caso; es decir, que tiene que haber cruzado una frontera internacional. Teniendo en consideración que la definición de “desplazados medioambientales” que ha optado la presente investigación por utilizar considera solamente a aquellos desplazamientos transfronterizos (“...es obligado a trasladarse a otro lugar fuera de su país...”) que se realizan en el contexto de una crisis ambiental, dicho elemento se encontraría cumplido. Borràs (2021) nos presenta el ejemplo de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), toda vez que el hecho de que su territorio

pueda desaparecer en el futuro por la elevación del nivel del mar generaría que su población sea trasladada a otros Estados (p. 402).

En segundo lugar, otro elemento que es base de la definición de refugiado de la Convención de 1951 es que los individuos cuenten con “*fundados temores de persecución*”. Frente a este requerimiento, la situación de los desplazados medioambientales resulta problemática, debido a la dificultad de identificar una “persecución” y a un “perseguidor” en un contexto de crisis ambiental producida por el cambio climático o los desastres naturales.

Algunos autores como Borràs, que abogan por una nueva interpretación de la Convención de 1951 para brindar protección en estos casos indican que, podrían cumplirse los referidos requerimientos si se entiende a la “persecución” como “violaciones de los derechos humanos que son suficientemente graves, debido a su naturaleza inherente o debido a su repetición”, así como al “perseguidor” a aquellos “Estados cuyas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) – históricas y actuales – han contribuido a la difícil situación que enfrentan ... [los] países insulares [por ejemplo]” (2021, p. 403). No obstante, no es una perspectiva compartida de forma general por la comunidad internacional, por lo que el elemento de “fundados temores de persecución” sería complicado de cubrir por parte de los desplazados medioambientales.

Sobre el particular, ACNUR en sus “Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres” indica que “las solicitudes presentadas por las personas que huyen en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres podrían calificar para el reconocimiento de la condición de refugiado en virtud de la Convención ... de 1951”, siempre que, al igual que cualquier otra

solicitud de refugio, cumplan todos los requisitos establecidos en el artículo 1.A(2) del referido instrumento (2020, párrafo 6).

Se trata de realizar una evaluación que tome en consideración todas las circunstancias importantes para el caso, tales como el hecho de que los efectos de los desastres y el cambio climático pueden presentarse de forma repentina o prolongarse en el tiempo, contar con distinta intensidad y duración, así como la capacidad de adaptación del país, los esfuerzos de mitigación nacionales e internacionales y la reducción del riesgo de desastres, a fin de verificar la afectación de derechos humanos y si hay posibilidad de que exista persecución (ACNUR, 2020, párrafo 9).

Otra cuestión que se debe hacer notar es que, son el propio gobierno o actores privados de los cuales el Estado no puede o no tiene la intención de brindar protección, de los que escapan las personas refugiadas. No obstante, en la situación de los desplazados medioambientales no huyen de dichos actores, sino de los efectos de eventos ambientales extremos, siendo que, en principio, buscan la protección de sus propios Estados. Borràs (2021) pone como otro ejemplo a Kiribati, Estado afectado por el aumento del nivel del mar que, a pesar de tener la intención de proteger su población, debido a dicho fenómeno, el futuro de esta probablemente se encuentre en un Estado distinto (p. 403).

En tercer lugar, otro requerimiento que hace la Convención de 1951 relacionado con el mencionado *supra* es que el motivo de la persecución tiene que ser por “*raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*”. Respecto a ello, se podría señalar que este elemento no podría ser cumplido por los desplazados medioambientales, teniendo en cuenta que los efectos adversos del cambio climático o desastres naturales no perjudican a

personas con ciertas características específicas como la raza o creencia religiosa, por el contrario, se trata de un impacto indiscriminado. En esa línea, Borràs (2021) realiza la siguiente observación:

“Si bien es verdad que el cambio climático afecta más negativamente algunos países, en virtud de su geografía, recursos y capacidad, no lo hace sobre la base de una característica particular, como la nacionalidad o la etnia de sus habitantes. No obstante, la realidad climática se une a otros factores políticos, económicos, sociales y culturales e indisolublemente todos ellos confluyen en la identificación de las personas afectadas por el cambio climático como parte también de «un determinado grupo social»” (p. 403).

Sobre el particular, ACNUR (2020) refiere que, en circunstancias de afectación por el cambio climático y los desastres, es posible que surjan fundados temores de persecución entre poblaciones vulnerables, siendo que dicho contexto puede agravar su situación de riesgo, especialmente en grupos como mujeres, niños, ancianos, personas con discapacidad, poblaciones indígenas y personas cuyos medios de subsistencia se ven comprometidos (párrafo 10).

Ejemplos ilustrativos podemos observar cuando un gobierno excluye, de forma discriminatoria, el acceso a recursos a comunidades durante medidas de reducción de riesgo, ya sea antes o después de un desastre; o, cuando su disposición o capacidad para prevenir o responder a desastres y al cambio climático se encuentra condicionada por factores como la raza, religión, género, opinión política o pertenencia a ciertos grupos sociales (ACNUR, 2020, párrafo 10).

De esa forma, la omisión de un gobierno de adoptar medidas necesarias para la prevención de desastres podría generar afectar de forma desproporcionada a

ciertas comunidades, así como la denegación de ayuda a grupos específicos por razones políticas o como una forma de opresión agravaría dicha situación. En dicho contexto, la presión social puede traducirse en violencia o tráfico de personas, lo que constituye una situación de grave vulneración de derechos y una falta de responsabilidad por parte del Estado (ACNUR, 2020, párrafo 10).

Del mismo modo, puede considerarse una situación de fundados temores de persecución en los casos en los que el impacto negativo del cambio climático y los desastres agravan los casos de violencia o conflicto e impiden que el Estado pueda brindar protección a los individuos afectados. También puede ocurrir en circunstancias de inseguridad alimentaria o hambruna, que puede generarse por una mezcla de incapacidad estatal, sequía u otros eventos ambientales, sumada a una situación de conflicto; así como, cuando no exista voluntad del Estado de que todos tengan acceso a alimentación sin discriminación (ACNUR, 2020, párrafo 11).

Otra observación relevante que plantea ACNUR (2020) es que, a pesar de que el impacto del cambio climático o desastres no afecte la totalidad del territorio de un Estado, es importante considerar que, en algunos casos, la reubicación de las víctimas puede ser inviable, ello debido a la falta de voluntad del Estado para proporcionar asistencia. Además, en otros casos, zonas que inicialmente no afectadas pueden sufrir daños debido a la evolución gradual de ciertos efectos del cambio climático (párrafo 12).

Cabe concluir entonces que, los desplazados medioambientales pueden acceder a la condición de refugiado bajo la Convención de 1951, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en su definición, por lo que como señala el Manual (2019) se “excluye a personas como las víctimas del hambre o de los

desastres naturales, a no ser que además tengan fundados temores de ser perseguidas por una de las razones señaladas” (ACNUR, párrafo 39).

Si bien existen desafíos para demostrar la presencia de “fundados temores de persecución” en el contexto de crisis ambientales, es cierto también que circunstancias que rodean a los desplazamientos generados pueden resultar en situaciones que se asemejen a la persecución. Es por ello, que es primordial una correcta calificación de las solicitudes de refugio que tome en cuenta todas las circunstancias relevantes del caso. Como manifiesta ACNUR (2019), “esos otros motivos no son totalmente ajenos al proceso de determinación de la condición de refugiado, ya que es menester tener en cuenta todas las circunstancias para entender convenientemente el caso del solicitante” (párrafo 39).

En esa línea, a pesar de que los desplazados medioambientales no huyen de un “perseguidor” en el sentido tradicional, sus casos pueden estar marcados por falta de protección por parte del Estado y condiciones que agravan la vulnerabilidad de grupos humanos, por lo que estos podrían justificar su solicitud de refugio de poder identificarse discriminación o exclusión en la respuesta estatal, así como su incapacidad de garantizar derechos básicos ante desastres y efectos adversos del cambio climático (dado que la exigencia de una conducta estatal – responsabilidad de proteger a su población y asegurar su bienestar –, incluso en términos de una omisión, no desaparece).

3.1.1.2. Declaración de Cartagena

Con un enfoque más amplio y reconociendo que las causas que pueden ocasionar desplazamientos humanos son complejas y diversas, la Declaración de Cartagena amplió la definición de refugiado para incluir no solo a las personas que huyen de persecuciones políticas, sino también a aquellos desplazados por

“violencia generalizada”, “agresión extranjera”, “conflictos internos”, “violaciones masivas de derechos humanos” y “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Seguidamente, se evaluará cada uno de estos supuestos para determinar si los desplazados medioambientales pueden ser considerados dentro de alguno de ellos. Este análisis es crucial para entender si las personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares debido a desastres naturales o crisis ambientales tienen derecho a obtener la protección que brinda el estatuto de refugiado.

3.1.1.2.1. Violencia generalizada

Las Directrices sobre Protección Internacional N.º 12 nos informa que el término “violencia generalizada” no posee un significado estricto, desde un enfoque práctico este puede englobar “situaciones caracterizadas por *violencia que es indiscriminada y/o suficientemente amplia hasta el punto de afectar a grandes grupos de personas o poblaciones enteras*” [énfasis agregado] (ACNUR, 2016, párrafo 71). La identificación de indicadores sobre número y tipo de incidentes de seguridad, así como el nivel de violencia en el país y su efecto en poblaciones civiles constituye una herramienta importante del derecho internacional de los derechos humanos para determinar la existencia de una situación de dicha naturaleza (ACNUR, 2016, párrafo 71).

Al respecto, ACNUR señala que la CIDH al describir situaciones de “violencia generalizada” en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica de 2012 ha hecho mención a los siguientes indicadores:

- a) el número de incidentes violentos, así como el número de víctimas de esos incidentes es muy alto;
- b) la violencia prevaleciente inflige un gran sufrimiento sobre la población;

- c) la violencia se manifiesta en las maneras más atroces, tales como las masacres, tortura, mutilaciones, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias, secuestros, desapariciones de personas y violaciones flagrantes del DIH;
- d) la realización de actos de violencia a menudo tiene como objetivo causar terror y, eventualmente, crear una situación tal que los individuos no tengan otra opción que huir de la zona afectada;
- e) la violencia puede emanar de agentes estatales y no estatales, y cuando emana de los primeros, o de otros que actúan por instigación o con la aquiescencia de las autoridades del Estado, los autores gozan de impunidad;
- f) cuando la violencia emana de agentes no estatales, las autoridades no pueden controlarlos de manera efectiva; y,
- g) el nivel y el alcance de la violencia es tal que el funcionamiento normal de la sociedad se ve gravemente perjudicado (ACNUR, 2016, p. 234).

De igual manera, ACNUR (2016) nos brinda más características sobre dicho supuesto:

- Incluyen violaciones masivas y/o graves de derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario (párrafo 71);
- Puede incluir situaciones de conflicto armado en el sentido del Derecho Internacional Humanitario, pero no debe limitarse a situaciones de dicha naturaleza (párrafo 72);
- Se establece en base a la “intensidad o dispersión geográfica de la violencia, o mediante una combinación de estas” (párrafo 71);
- Puede ser producida tanto por actores estatales como no estatales (párrafo 73); y,

- Lo relevante para el análisis es “la situación sobre el terreno, y los riesgos que la violencia presenta” (párrafo 73).

Por su parte, el Documento Jurídico de la CIREFCA (1989) también nos proporciona valiosas aproximaciones interpretativas sobre el elemento “violencia generalizada”. Es así que, manifiesta que dicho elemento debe ser interpretado a la luz del Derecho Internacional Humanitario, abarcando tanto conflictos armados de carácter internacional como no internacional (párrafo 28). Además, enfatiza que la violencia debe tener la característica de ser “*continua, general y sostenida*” [énfasis agregado] (párrafo 32).

Con base a la información brindada, se procederá a evaluar si los desplazados medioambientales pueden encajar en el supuesto materia de estudio; es decir, si sus circunstancias se asemejan a las situaciones de violencia generalizada. En principio, se debe considerar que es posible que, si bien estas personas no huyen directamente de actos de violencia, su traslado puede encontrarse vinculado a situaciones que generen un escenario de inseguridad y conflicto, motivado por las condiciones adversas que afrontan producto de desastres naturales y cambio climático como escasez de recursos, pérdida de medios de subsistencia e inestabilidad social.

No obstante, debemos tener claro que, en el presente caso, la movilidad humana no ha sido generada en sí misma por la violencia generalizada sino por la degradación ambiental del entorno que no permite la permanencia en dicho lugar. En ese sentido, a pesar de que las consecuencias de eventos ambientales extremos pueden originar situaciones de violencia como un efecto secundario (como disputas por recursos escasos), la raíz del desplazamiento no se encuentra en la violencia generalizada. En conclusión, si bien los desplazados medioambientales podrían

afrontar un entorno que eventualmente se convierta en violento debido a tensiones generadas por las condiciones extremas provocadas por los desastres naturales y el cambio climático, su desplazamiento no se origina en actos de violencia generalizada de forma directa, por lo que su situación no encajaría plenamente en el supuesto de “violencia generalizada”, tal como ha sido interpretada.

3.1.1.2. Agresión extranjera

En línea con el objeto y fin de la Declaración de Cartagena, el término “agresión extranjera” puede ser interpretado como un crimen que da lugar a un conflicto armado internacional (CAI) conforme lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario, así como otras situaciones que no se definen de forma precisa en dicho marco. En ese contexto, puede abarcar conflictos provocados por intervenciones externas o de Estados vecinos, incluyendo tanto la presencia de fuerzas armadas extranjeras como incursiones de grupos armados provenientes de otro país (ACNUR, 2016, párrafo 74).

Además de ello, debemos tener en cuenta que “agresión extranjera” se comprende de manera similar al término “agresión externa” de la Convención de la OUA, así como también a los vocablos definidos por el derecho internacional: “agresión”, “guerra de agresión” y “acto de agresión” (ACNUR, 2016, párrafo 74). Es así que, para la Convención de la OUA, una “agresión externa” constituye “la agresión por medio del uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (ACNUR, 2016, párrafo 54).

Además, CIREFCA hace notar que, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido el acto de agresión, de forma similar, en su Resolución 3314

(XXIX)¹⁵, adoptada el 14 de diciembre de 1974, así como ha brindado algunos ejemplos como, *inter alia*, el bombardeo o bloqueo de puertos realizado por las fuerzas armadas de un Estado en perjuicio de otro Estado.

Como se advierte de lo desarrollado, el uso de la fuerza armada de un Estado en contra de otro es el elemento que caracteriza al supuesto “agresión extranjera”. Según el artículo 3 de la Resolución 3314 (XXIX) no es requisito que exista una declaración formal de guerra para que los actos constituyan agresión e implica no solo un ataque militar directo como bombardeos, bloqueos y ocupaciones militares, sino también situaciones más amplias que pueden desestabilizar a un Estado, afectan la integridad territorial y la independencia política de un país como aquellas intervenciones que violan acuerdos establecidos entre Estados.

En ese orden de ideas, si analizamos el caso de los desplazados medioambientales, resulta evidente que su situación no encuentra relación con el supuesto de “agresión extranjera”, dado que su desplazamiento tras fronteras es causado por factores ambientales y no por actos de agresión militar de un Estado en contra de otro. Son personas que abandonan sus hogares producto de los desastres

¹⁵ **Artículo 3.** Con sujeción a las disposiciones del artículo 2 y de conformidad con ellas, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

- a) La invasión o ataque por las fuerzas armadas de un Estado al territorio de otro Estado, la ocupación militar aunque sea temporal que resulte de tal invasión o ataque, o cualquier anexión mediante el uso de la fuerza del territorio de otro Estado o parte de él;
- b) El bombardeo por las fuerzas armadas de un Estado a otro territorio de otro Estado o el uso de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de puertos o costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos (Resolución 3314 (XXIX), 1974).

naturales, cambio climático o degradación ambiental extrema, no huyen de un conflicto armado entre Estados.

3.1.1.2.3. *Conflictos internos*

En relación con el elemento “conflictos internos” de la definición ampliada de refugiado, ACNUR indicado que este engloba a los conflictos armados no internacionales (CANI) conforme a lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario (2016, párrafo 75). Esta interpretación coincide con lo señalado por CIREFCA en 1989, que afirma que tales conflictos están “cubiertos por el Artículo 3 común a las *Convenciones de Ginebra* y por el *Protocolo Adicional II*” (párrafo 32).

En este punto, es pertinente informar que el Artículo 1 del Protocolo Adicional II define a un conflicto armado no internacional como:

“[Aquellos que] no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que *se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo*” [énfasis agregado] (1977).

Sin embargo, ACNUR añade una precisión mayor al indicar que, considerando la finalidad protectora de la Declaración de Cartagena, el término “conflictos internos” también incluye a situaciones que no clasifican como CANI conforme al Derecho Internacional Humanitario. De esa forma, tanto el Derecho

Internacional Humanitario como las percepciones de las partes afectadas constituyen factores informativos mas no determinantes (2016, párrafo 75). Por otro lado, ACNUR (2016) observa que los conflictos que no alcanzan el umbral del Derecho Internacional Humanitario podrían ser tratados de forma más adecuada bajo los supuestos de “violencia generalizada” o “violación masiva de derechos humanos” (párrafo 75).

Ahora bien, si tenemos en cuenta que el supuesto “conflictos internos” en la Declaración de Cartagena implicaría enfrentamientos armados que se desarrollan dentro de un país por parte de grupos armados no estatales que luchan contra las fuerzas del Estado o entre sí, no se podría colegir que este guarde relación con las dificultades que afrontan los desplazados medioambientales. Su desplazamiento es consecuencia de factores ambientales adversos, como inundaciones, terremotos o la afectación por la elevación del nivel del mar, mas no por conflictos armados entre grupos o contra el Estado.

Como fue señalado previamente, si bien existe la posibilidad de que surjan tensiones sociales o conflictos debido a crisis ambientales, estas situaciones no alcanzarían el umbral requerido por el derecho internacional humanitario para ser considerado un CANI, dado que no se trata de grupos armados organizados que confronten al Estado o mantengan disputas entre sí, generando un contexto de violencia armada. De lo anterior, se puede señalar que el caso de los desplazados medioambientales no se alinearía con el elemento “conflictos internos”, establecido en la Declaración de Cartagena.

3.1.1.2.4. Violaciones masivas de derechos humanos

Las Directrices sobre Protección Internacional N.º 12 señala que nos encontramos frente a una situación de “violación masiva de derechos humanos”

cuando el impacto de dichas violaciones trasciende a las víctimas directas y afectan a amplios sectores de la población o hasta la sociedad en su totalidad (ACNUR, 2016, párrafo 76). Si bien no constituye un requisito, otro indicio de violaciones de derechos humanos de tal magnitud se puede observar con la presencia de planificación y organización por parte del responsable, quien puede ser un Estado o un actor no estatal (ACNUR, 2016, párrafo 76).

Así también, ACNUR (2016) nos brinda mayores detalles sobre el supuesto en cuestión:

- El término “masivo” hace referencia a la “escala o magnitud” de la violación, sin considerar su duración, por lo que una violación de derechos humanos de esa gravedad puede originarse a partir de un único acontecimiento (párrafo 76).
- Una “violación masiva de derechos humanos” puede producirse en situaciones en las que actores no estatales se encuentren involucrados, cuando el Estado no puede o se niega a proteger a sus ciudadanos al no prevenir, investigar, perseguir o castigar dichas violaciones (párrafo 76).
- Otro signo de “violación masiva de derechos humanos” es la movilidad que se genera, la cual también puede dar lugar a graves vulneraciones de derechos también (párrafo 76).
- No se ha consignado ninguna diferencia entre los diversos tipos de derechos que pueden encontrarse en peligro (párrafo 76).
- Otros indicios importantes de la existencia de violaciones masivas de derechos humanos son las medidas cautelares de la CIDH, las sentencias o medidas provisionales de la Corte IDH, así como los

pronunciamientos de órganos o tribunales de derechos humanos (párrafo 77).

Sobre el particular, CIREFCA (1989) menciona que se cumple el supuesto de “violaciones masivas de derechos humanos” cuando “se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes” (párrafo 34). Asimismo, hace énfasis a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como las que son tratadas en la Resolución 1503 (XLVIII)¹⁶.

A continuación, se procederá a analizar la posibilidad de que los desplazados medioambientales cumplan el elemento “violación masiva de derechos humanos”. En principio, debemos tener en consideración que, para dicho supuesto, la magnitud y el alcance de las violaciones de derechos humanos constituyen factores esenciales para su identificación. En ese sentido, el caso de los desplazados medioambientales representa un caso complejo, dado que, si bien los desastres naturales, la degradación ambiental y el cambio climático puede generar una afectación considerable en grupos humanos enteros, la naturaleza del desplazamiento que provoca no podría decirse que se relacione con la interpretación que se ha brindado al elemento materia de análisis.

Ello debido a que, en conflictos armados, situaciones de violencia o represión por parte de un Estado, es posible identificar actores responsables de la vulneración de derechos. No obstante, en el caso de los desplazados medioambientales dicha violación suele ser consecuencia de fenómenos naturales

¹⁶ La Resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC), adoptada el 27 de mayo de 1970, estableció un procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales.

o cambios sistémicos en el medio ambiente que no permiten la vida en condiciones dignas. En esa línea, aunque el desplazamiento humano por motivos ambientales implique la vulneración grave de derechos humanos, no necesariamente implica la existencia de un actor responsable que haya cometido o se encuentre cometiendo violaciones sistémicas. Asimismo, se debe observar que en estos casos no parece evidenciarse una acción deliberada para vulnerar derechos, sino por el contrario, esta suele derivarse más de la incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos frente a este tipo de degradación en el medioambiente.

En suma, encontrarse dentro del marco del supuesto “violación masiva de derechos humanos” de forma plena puede resultar complicado para los desplazados medioambientales, teniendo en cuenta tanto el elemento no intencional de la vulneración, así como la falta de un actor responsable claramente definido.

3.1.1.2.5. Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y su interpretación evolutiva

A continuación, analizaremos la posibilidad de que, bajo una interpretación evolutiva del supuesto de “*otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*” contenido en la Declaración de Cartagena”, se pueda extender la protección a los desplazados medioambientales.

En primer lugar, se debe entender que, el término “orden público” no cuenta con una definición que sea aceptada de forma general. Sin embargo, el ACNUR nos brinda una orientación al señalar que este puede interpretarse como:

“Referente a la paz, seguridad interna y externa, así como a la estabilidad del Estado y de la sociedad, sumado al funcionamiento normal de las instituciones del Estado, basado en el respeto del Estado de Derecho y de la dignidad humana. Las circunstancias que perturban gravemente el orden

público *pueden tener lugar en tiempos de conflicto armado en el sentido del DIH, así como en tiempo de paz*” [énfasis agregado] (2016, párrafo 78).

Respecto a la última oración de la cita presentada *supra*, se debe mencionar que los eventos inmersos en dicho contexto pueden constituir un conflicto armado internacional (CAI) o un conflicto armado no internacional (CANI). Además, también pueden considerarse dentro de su espectro a situaciones que, aunque no clasifiquen como conflictos armados según el Derecho Internacional Humanitario, impliquen violencia entre grupos de personas o entre el Estado y actores no estatales (ACNUR, 2016, párrafo 56).

Asimismo, las Directrices sobre protección internacional N.º 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado de ACNUR (2016) nos brinda mayores aproximaciones sobre el supuesto materia de estudio:

- El umbral del adjetivo “gravemente” de la definición de refugiado hace referencia a desorden público que afecte el funcionamiento del Estado, la seguridad interna y externa, así como la estabilidad del Estado y la sociedad (párrafo 56).
- Una grave perturbación del orden público puede surgir tanto de actos aislados como de acciones sistemáticas o acumulativas, frente a las que el Estado puede no encontrarse en condiciones de ofrecer la protección necesaria o puede mostrarse reacio a hacerlo (párrafo 57).
- Dichos acontecimientos pueden desarrollarse en una parte o en todo el país (párrafo 57).

- Si bien un indicador significativo del motivo de los referidos acontecimientos lo podemos encontrar en las situaciones que generan que los Estados declaren estado de emergencia, es fundamental que cada caso se evalúe de manera individual (párrafo 57).
- Pueden abarcar también a situaciones de violencia generalizada, manifestadas como: i) actos de agresión que impactan a grandes grupos de personas o incluso a poblaciones enteras, ii) violaciones graves y masivas de derechos humanos, iii) eventos que demuestran pérdida de control por parte del gobierno de un Estado, así como incapacidad o falta de voluntad de proteger a su población, iv) situaciones de control social represivo y coercitivos de actores no estatales, quienes emplean tácticas de intimidación, acoso y violencia (párrafo 58).
- Otros indicadores de dicho tipo de acontecimientos:

“Un estado de emergencia declarado; violaciones del DIH, incluidos los crímenes de guerra; actos de terrorismo; un número significativo de personas asesinadas, heridas o desplazadas; el cierre de escuelas; la falta de alimentos, servicios y suministros médicos y otros servicios vitales como el agua, la electricidad y el saneamiento; un cambio o colapso de las instituciones y servicios gubernamentales, los sistemas políticos o la policía y el sistema de justicia; la imposición de sistemas de justicia y administrativos paralelos o informales; y/o actores no estatales controlando territorio del Estado” (párrafo 59).

Por otro lado, cabe señalar que la jurisprudencia de la Corte IDH ha relacionado las circunstancias que perturban gravemente el orden público con

aquellas acciones de los Estados que implican la suspensión de sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando se ha declarado un estado de emergencia, recurso establecido en el artículo 27 de la Convención Americana que a continuación se exhibe:

“Suspensión de Garantías

1. *En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. ...”* [énfasis agregado] (Convención Americana, 1969, numeral 1 del artículo 27).

Cabe precisar que, si bien una declaratoria de emergencia es un indicativo de tales circunstancias, no constituye un “prerrequisito” para su existencia (ACNUR, 2016, párrafo 79).

De lo expuesto, se advierte que se trata de un supuesto muy amplio que suele ser el menos aplicado en la región para el otorgamiento del estatuto de refugiado (ACNUR, 2014b, párrafo 24) y que “*permite a los Estados otorgar protección en circunstancias más allá de las relacionadas con las cuatro situaciones a las que se hace referencia en la definición de refugiado de Cartagena [i) violencia generalizada, ii) agresión extranjera, iii) conflictos internos y iv) violaciones masivas de derechos humanos]*” [énfasis agregado] (2016, párrafo 80), las cuales

presuponen de alguna forma también una alteración del orden público (Cantor y Trimiño, 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente evaluar si las condiciones que enfrentan los desplazados medioambientales se alinean con la situación “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” establecida por la Declaración de Cartagena; y, si, por ende, su contexto ambiental puede ser interpretado como un factor que justifique la concesión del estatus de refugiado en virtud de la normativa regional.

Como se ha podido observar del capítulo precedente, para esta investigación, un desplazado medioambiental es una persona que ha sido forzada a dejar su lugar de residencia debido a un desastre o degradación de carácter ambiental que ha puesto su vida en peligro y no permite asegurar su sobrevivencia, situación que lo obliga a trasladarse fuera del territorio nacional.

Teniendo esta definición como punto de partida, se trata de una situación de degradación ambiental extrema que obliga a las personas a huir y cruzar las fronteras de nacionales en búsqueda de seguridad y que pondría su vida en peligro en caso de retornar. Los eventos ambientales que impactan en la movilidad humana pueden ser de carácter repentino como desastres naturales o de desarrollo lento como los fenómenos producidos por el cambio climático.

En ese contexto, se debe señalar que, en principio, dentro de los supuestos que habilitan el otorgamiento de estatuto de refugiado de la Declaración de Cartagena no se ha considerado de forma específica a los fenómenos de carácter ambiental. Es así que, en el documento jurídico de “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, elaborado en el marco de la CIREFCA de

1989, se señaló que el concepto de “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”:

“Deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público” (CIREFCA, 1989, párrafo 33).

Como se advierte, desde la perspectiva de la CIREFCA, era importante para la definición de refugiado de Cartagena que los supuestos sean creación humana, por lo que los eventos ambientales como los desastres naturales se encontraban excluidos. En ese orden de ideas, en el párrafo 38 del citado documento citado *supra*, se indica que no debería existir confusión entre los migrantes económicos y las víctimas de desastres naturales, puesto que estos últimos “no pueden calificarse como refugiados *a menos que concurran circunstancias especiales estrechamente ligadas a la definición de refugiado*” [énfasis agregado] (CIREFCA, 1989). Es decir, como señala el Manual, que “*además tengan fundados temores de ser perseguidas por una de las razones señaladas* [en la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 o la Declaración de Cartagena misma]” [énfasis agregado] (ACNUR, 2019).

De todo ello se podría colegir que, una persona víctima de desastres naturales y el cambio climático, en tanto no se verificaría la existencia de persecución por alguna condición particular ni que ha huido debido a que su vida, seguridad o libertad se ve en riesgo por los supuestos descritos en la Declaración de Cartagena, no calificaría, en principio, para la obtención del estatuto de refugiado. Sin embargo, conviene detenernos un momento, a fin de analizar el

contexto en el que la Declaración de Cartagena fue adoptada y el Grupo de Expertos para la CIREFCA emitió su documento jurídico.

La coyuntura en la que se adoptó la Declaración de Cartagena en 1984 fue marcada por un contexto de inestabilidad social y política en la región, donde reinaba la violencia, los conflictos armados y las violaciones de derechos humanos. En respuesta a dicha situación es que se propone una definición más amplia que abarcara no solo a aquellos perseguidos por motivos políticos, sino también a aquellas personas que huían de la violencia generalizada, las agresiones extranjeras y conflictos internos. De igual manera, se debe indicar que la CIREFCA, como primer intento de orientación interpretativa de la definición de Cartagena realizado por figuras de la Corte IDH y la CIDH (Cantor y Trimiño, 2015), fue llevada a cabo en el año 1989.

Sin embargo, en aquel entonces, las amenazas ambientales no eran parte del discurso ni constituía una preocupación gravitante en la adopción de ambos documentos. Tampoco, se tenía en cuenta que, los desastres naturales y la crisis generada por el cambio climático podían convertirse en factores significativos que impulsaran el desplazamiento forzado de personas. El aumento del nivel del mar, la desertificación o las condiciones meteorológicas extremas son solo algunas de las manifestaciones del cambio climático que están provocando el desplazamiento de personas.

Esta nueva realidad exige una revisión de la Declaración de Cartagena y su interpretación, dado que los desafíos actuales requieren un enfoque más inclusivo que contemple tanto las causas tradicionales de desplazamiento, como las que se derivan de la degradación ambiental y los desastres naturales. En esa línea, el supuesto “circunstancias que perturban gravemente el orden público” ofrece un

punto de partida para analizar la inclusión de aquellas personas que huyen de desastres ambientales o degradación ambiental severa producida por el cambio climático.

Sobre el particular, se debe hacer notar que, en la Reunión de expertos sobre la Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, llevada a cabo en Montevideo (Uruguay) en octubre de 2013, se manifestó que el empleo del término “otras” en el supuesto analizado reflejaría la intención de que los Estados cuenten con mayor flexibilidad para brindar protección en casos en los que “*no alcanzan el umbral de violencia de las otras cuatro situaciones* reflejadas en la definición de refugiado de Cartagena, *o no coinciden con el carácter de las otras situaciones*” [énfasis agregado] (ACNUR, 2014b, párrafo 26).

Así pues, se trata de un supuesto que podría incluir a los desplazados medioambientales, quienes a medida que los desastres naturales y los eventos climáticos aumenten su frecuencia e intensidad, enfrentaran amenazas a su vida y seguridad como las provocadas por las otras situaciones contenidas en la definición de la Declaración de Cartagena. De esa forma, una crisis humanitaria provocada por factores ambientales podría generar inestabilidad social, descomposición del tejido estatal o desabastecimiento de servicios básicos, lo que podría generar a su vez mayor violencia y conflicto; y, por ende, afectar el orden público de manera grave.

Al respecto, los participantes de la Reunión de Expertos realizada en 2013, citada previamente, observaron que “*aunque queda a discreción de los Estados adoptar como interpretación que la definición de refugiado de Cartagena puede proporcionar protección a las personas que huyen de desastres naturales, por*

ejemplo, *se aceptó que tal enfoque no está vedado* [énfasis agregado] (ACNUR, 2014b, párrafo 26). De ello podría deducirse que, no existe una negativa rotunda ante una interpretación más inclusiva del supuesto “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” que permita considerar a los desplazados medioambientales dentro del marco de protección establecido por la Declaración de Cartagena.

Un documento más actual del ACNUR que se titula “Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres” del año 2020 nos brinda indicios de una evolución de la perspectiva que se tenía al respecto, indicando que los criterios regionales de determinación de la condición de refugiado necesitan un enfoque interpretativo evolutivo, de tal manera que se encuentren alineados con el desarrollo del derecho internacional. Teniendo en consideración el impacto de dicho enfoque, así como la necesidad de abordar la realidad de las personas que buscan protección internacional al verse perjudicadas por los desastres y el cambio climático, en la interpretación del supuesto “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”, es que, ACNUR considera que, bajo dicha orientación, *“las personas desplazadas por los efectos adversos de los desastres y el cambio climático pueden considerarse refugiadas según los criterios regionales para la determinación de la condición de refugiado”* [énfasis agregado] (2020, párrafo 14).

Seguidamente se presentarán consideraciones sobre la materia presentes en el referido documento de ACNUR (2020) que se deben tener en cuenta:

- Debemos entender que un desastre es:

[Una] *disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad* en cualquier escala *debido a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales* [énfasis agregado] (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR], como se citó en ACNUR, 2020).

- Sus efectos suelen ser generalizados y prolongados en el tiempo, pero también pueden ser inmediatos y localizados. Asimismo, estos pueden desafiar o superar la capacidad de una sociedad para sobrevivir haciendo uso de sus propios recursos, lo que podría llevar a la necesidad de asistencia externa: a nivel nacional (otras jurisdicciones) o internacional (párrafo 15).
- La evaluación del umbral de “gravedad” del supuesto en cuestión debe realizarse de forma individual, considerando la naturaleza y duración de la disrupción, así como sus repercusiones en la seguridad y estabilidad del Estado y sociedad (párrafo 16).
- Para determinar la gravedad de la perturbación del orden público, lo que realmente importa son las consecuencias de dicha situación y no su naturaleza.

De lo expuesto, es posible concluir que se viene realizando un avance importante hacia una evolución en la interpretación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, pasando de una visión tradicional como la de CIREFCA a una más contemporánea que se adapte a los desafíos actuales. Esto se puede evidenciar en la afirmación del ACNUR, que señala que el criterio de “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” debe enfocarse

en el impacto o efectos de dicha perturbación, independientemente de si tiene un origen humano o no (ACNUR,2020, párrafo 16).

En este punto, es importante considerar que la Declaración de Cartagena surgió como una respuesta humanitaria, pragmática y de protección frente a los desplazamientos originados por conflictos y situaciones que amenazaban la vida, seguridad o libertad de las personas en la región. En ese sentido y como señala ACNUR, ello implicaría una interpretación “inclusiva, evolutiva y flexible” de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena; es decir, una interpretación conforme a su propósito (interpretación teleológica) cuando no exista claridad en el significado ordinario de su texto (ACNUR, 2019, párrs. 61 y 65).

Asimismo, cabe destacar que, como un “corpus iuris dinámico”¹⁷, las circunstancias que obligan a las personas a huir no deben limitarse a violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos y violaciones masivas de los derechos humanos, debiendo ser interpretadas de manera evolutiva, de tal forma que la Declaración de Cartagena pueda abordar situaciones que no fueron previstas al ser redactada (ACNUR, 2019, párr. 70). Esta flexibilidad permite que dicho instrumento mantenga su relevancia y sea aplicable a los desafíos que emerjan en materia de desplazamiento forzado, por lo que, al incluir a los desplazados medioambientales dentro de su ámbito de protección, se reconoce que las causas que originan movilidad humana forzada han cambiado y se han diversificado.

Por otro lado, autores como Sánchez – Mojica (2020) indican que, dado que la CIDH ha empleado a la Declaración de Cartagena como criterio interpretativo

¹⁷ Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Conclusión No. 103 (LVI), 2005, párr. (c).

del derecho al asilo consagrado en el artículo 22.7 de la CADH¹⁸, los principios y técnicas que rigen su interpretación podrían ser extendidos al contenido de la Declaración de Cartagena; es decir, la interpretación evolutiva y el principio *pro homine* podrían aplicarse para la interpretar la definición de refugiado contenida en dicho instrumento regional (pp. 88 – 89).

En esa línea, se debe indicar que bajo el principio *pro homine* no puede realizarse una interpretación que restrinja el disfrute y ejercicio de derechos reconocidos (Tovar, 2023, p. 9). Al respecto, Medina y Mera (1996) señalaron que dicho principio es el criterio “según el cual las normas que protegen los derechos de los individuos deban siempre recibir la interpretación que más favorezca a estos” (como se citó en Salmón, 2017, p. 107); es decir, se debe optar por la interpretación que garantice la mayor protección posible.

En sintonía con lo referido, una interpretación evolutiva y *pro homine* de la Declaración de Cartagena podría ampliar su ámbito de protección para incluir a los desplazados medioambientales bajo el supuesto “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, entendiendo que los desplazamientos medioambientales transfronterizos constituyen un fenómeno actual que afecta a un número creciente de personas con una necesidad de protección real.

3.1.1.3. Evolución del Principio de No Devolución

En el Capítulo I, se presentó una introducción al principio de no devolución, destacando los instrumentos internacionales que lo incorporan, así como los diversos documentos que subrayan su importancia como parte del derecho consuetudinario y norma de *ius cogens*. En este apartado, se desarrollará más a

¹⁸ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párrs. 141 – 142; Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14, párrafo 79 y Corte IDH. Opinión Consultiva OC-25/18, párrafo 96 y 132.

fondo este principio, explorando su evolución y desarrollo actual en el marco internacional y cómo podría ser aplicado para proteger a los desplazados medioambientales.

Como se ha señalado previamente, el principio de no devolución, consignado en el numeral 1 del artículo 33 de la Convención de 1951, establece que *“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 [énfasis agregado] por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”*.

Asimismo, su artículo 32¹⁹ refuerza dicha obligación de protección de refugiados al señalar que cualquier posible expulsión debe realizarse conforme a los procedimientos legales establecidos, siendo que los refugiados podrán presentar pruebas en su defensa y apelar la decisión de expulsión ante la autoridad competente; es decir, no podrán ser expulsados sin tener un debido proceso.

Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) ha señalado en su Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado que, la prohibición de devolución implica una protección contra la expulsión de todo refugiado o persona que haya

¹⁹ **Artículo 32.- Expulsión** 1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. 2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente. 3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias (Convención de 1951, artículo 32).

solicitado dicha condición, siendo que sin un análisis adecuado de su petición no podrán ser rechazados en la frontera o expulsados del país (CIDH, 2000, párrafo 25).

De igual manera, es preciso señalar que, en el contexto de una posible expulsión, los Estados deben garantizar que en el país al que se le pretende expulsar, el solicitante de asilo cuente con la capacidad de acceder a una protección internacional adecuada a través de procedimientos de asilo efectivos e imparciales. Asimismo, existe la prohibición de realizar una “devolución indirecta”; esto es, expulsar a un solicitante de asilo si existe el riesgo de que sufra persecución o si el Estado al que se le envía podría retornarlo al lugar donde enfrenta dicho peligro (CIDH, 2015, párrafo 437).

En el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención Americana de 1969), conocido también como Pacto de San José, incorpora el principio de no devolución en el numeral 8 de su artículo 22, el cual se cita a continuación:

“8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación [énfasis agregado] a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.

De esta forma, se advierte que el principio de no devolución actúa como un mecanismo de salvaguarda de los derechos fundamentales, tales como la vida, libertad e integridad personal, restringiendo de esa forma la actuación de los Estados respecto a devoluciones que podrían poner en peligro a la persona.

Se trata de un principio que se aplica independientemente de que se haya ingresado al territorio de un Estado de forma individual o en grupos masivos

(CIDH, 2015, párrafo 438), así como de si los extranjeros se encuentren en situación regular en el país, sin importar la condición migratoria con la que se encuentren en territorio nacional. Al respecto, la Corte IDH ha señalado lo siguiente:

“210. Dado el carácter declarativo de la determinación de la condición de refugiado, *la protección brindada por el principio de no devolución aplica a todos los refugiados hayan o no sido reconocidos aún como tales por las autoridades* con base en los requerimientos de la definición del artículo 1 de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 o la legislación nacional. Es decir, que *el mismo se encuentra destinado también a solicitantes de asilo, cuya condición todavía no ha sido determinada, y a los refugiados que no han sido aún reconocidos oficialmente como tales*. Igualmente, *es oponible por aquellos que quieran hacer valer su derecho a buscar y recibir asilo y se encuentren ya sea en la frontera o crucen la misma sin ser admitidos formal o legalmente en el territorio del país* [énfasis agregado]...” (Corte IDH, 2014, párrafo 210).

Otro aspecto importante del principio de *non – refoulement* es su carácter consuetudinario, característica que fue señalada en la Declaración adoptada por la Reunión Ministerial de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrado en Ginebra en diciembre de 2001, en los siguientes términos: “Aceptando la continua relevancia y adaptabilidad de este régimen internacional de derechos y principios, *centrado en el principio de no-devolución (non-refoulement) cuya aplicabilidad se inserta en el derecho consuetudinario internacional* [énfasis agregado], ...” (ACNUR, 2002, párrafo 4). Es preciso hacer notar que, dicha naturaleza ha sido igualmente confirmada por la

Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) en el Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia²⁰.

Como señala el ACNUR, existe un consenso internacional sobre la naturaleza de costumbre de este principio, respaldado por una práctica constante y el reconocimiento de su carácter normativo por parte de los Estados. Ello se manifiesta de diversas formas como: i) su inclusión en instrumentos internacionales de alcance global y regional²¹; ii) gran número de Estados forman parte de estos; iii) su incorporación en diversas Constituciones y ordenamiento interno de varios Estados; y, iv) el hecho de que el Comité Ejecutivo del ACNUR y la Asamblea General han confirmado su importancia a través de diversas conclusiones y resoluciones respectivamente (ACNUR, 1997). Es preciso hacer notar nuevamente que, el concepto de *non - refoulement* no es exclusivo solo a contextos de naturaleza convencional, siendo que, como norma del derecho internacional consuetudinario, dicho principio posee un carácter vinculante para todos los Estados de manera general, independientemente de que se hayan obligado a algún tratado que lo establezca como una obligación internacional.

²⁰ 151. Al recordar que, en el sistema interamericano, el principio de no devolución es más amplio en su sentido y alcance y, en virtud de la complementariedad que opera en la aplicación del Derecho Internacional de Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la prohibición de devolución constituye a la vez la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas o asiladas y de las personas solicitantes de asilo. *Este principio también constituye una norma consuetudinaria de Derecho Internacional* [énfasis agregado] y se ve reforzado, en el sistema interamericano, por el reconocimiento del derecho a buscar y recibir asilo (Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, párr.151).

²¹ Como ejemplos, se pueden mencionar los siguientes: el artículo 33.1 de la Convención de 1951, el artículo I (1) del Protocolo de 1967, el artículo 3 de la Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967 (adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 2312 (XXII) de 1967, el artículo II (3) de la Convención de la OUA, el artículo 22(8) de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Resolución (67) 14:Asilo a personas en peligro de persecución (adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1967) y el artículo III (3) de los Principios relativos al trato de refugiados (adoptado por el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano en su octava sesión celebrada en Bangkok en 1966).

Otro hito significativo en la evolución del principio de no devolución es su reconocimiento como norma de *ius cogens* por la Corte IDH en su Opiniones Consultivas OC – 21/14 sobre los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional y OC – 25/18 sobre la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En dichas opiniones, la Corte IDH sostiene que otras disposiciones sobre derechos humanos de la Convención Americana de 1969, como la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5), así como las obligaciones erga omnes de respetar y garantizar las normas de protección de los derechos humanos constituyen una “base sólida” para proteger a las personas contra la devolución (2018, párrafo 181). De esa manera, resalta la conexión existente entre la prohibición de la tortura y el principio de *non-refoulement*, que actúa como una obligación internacional destinada a garantizar la efectividad de dicha prohibición en todas las circunstancias y sin discriminación de persona alguna. La Corte IDH sostiene que, al derivar de la prohibición de tortura, el principio de no devolución tiene un carácter absoluto y se establece también como una norma imperativa del derecho internacional consuetudinario o *ius cogens* (2014, párrafo 225).

En este punto, es preciso indicar que una norma de *ius cogens* es:

“Una *norma imperativa* de derecho internacional general [que] es... *aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario* [énfasis

agregado] y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter” (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969, Artículo 53).

Es decir, se trata de una norma absoluta del derecho internacional general que, como indica Díez de Velasco, responde a los intereses colectivos esenciales de la humanidad, no permite la exclusión ni modificación de su contenido, declarando nulo cualquier acto que se oponga a esta; y, que, por ende, presenta una jerarquía superior en relación con otras normas existentes (2013, pág. 94).

A esto se añade, la confirmación del otorgamiento de categoría de norma *ius cogens* al *non-refoulement* realizada por la Corte IDH, mediante su Opinión Consultiva OC-26/20 sobre la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, en la que enumera los principios que considera poseen tal condición y en la que se consigna de forma explícita al principio materia de estudio, tal como se muestra a continuación:

106. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte Interamericana ha reconocido, de forma no exhaustiva, las siguientes normas de *ius cogens*:

- “Principio de igualdad y prohibición de discriminación;
- Prohibición absoluta de todas las formas de tortura, tanto física como psicológica;
- Prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- Prohibición de la desaparición forzada de personas;
- Prohibición de la esclavitud y otras prácticas análogas;

- *Principio de no devolución (non-refoulement), incluyendo el no rechazo en frontera y la devolución indirecta;*
- Prohibición de cometer o tolerar graves violaciones a los derechos humanos dentro de un patrón masivo o sistemático, entre ellas ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas; y
- Prohibición de cometer crímenes de lesa humanidad y la obligación asociada de penalizar, investigar y sancionar estos crímenes” [énfasis agregado] (2020, párrafo 106).

Ahora bien, la categoría otorgada por la Corte IDH cobra mayor relevancia al tener en consideración que el principio de no devolución, tal como fue establecido originalmente en la Convención de 1951, permite a los Estados aplicar excepciones en situaciones en las que “*el refugiado... [es] considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, ... [siendo] objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país*” [énfasis agregado] (1969, numeral 2 del artículo 33).

Esta observación sugiere que, el *non-refoulement* consignado en la Convención de 1951 es susceptible de ser ponderado con otros principios o bienes jurídicos, como la seguridad nacional de un Estado; y, que, de llevarse a cabo dicha evaluación y determinarse que la protección del bien constitucional de seguridad nacional u orden interno es prioritaria, a expensas del principio de no devolución, podría justificarse la expulsión de la persona involucrada del territorio de un Estado.

No obstante, dado que la categoría de *ius cogens* no permite excepciones, salvo en el caso de una norma de igual naturaleza, se podría colegir que para la Corte IDH, la interpretación del principio de *non-refoulement*, tal como fue

formulada en la Convención de 1951, habría sido superada, evolucionado significativamente para ampliar su alcance y fortalecer su capacidad de protección.

Ahora bien, una expresión de ese desarrollo más amplio en sentido y alcance que tiene el principio de no devolución en el Sistema Interamericano lo podemos observar en el caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Dicho caso se centra en la expulsión de la referida familia desde Bolivia a Perú en 2001, tras ser rechazada su solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado, a pesar de las situaciones de riesgo que existían en su país de origen. En su sentencia, la Corte IDH desarrolla aspectos importantes del asilo y del principio de no devolución que son relevantes para la presente investigación y que en los siguientes párrafos se harán mención.

Constituye la primera sentencia de la Corte IDH que hace referencia a la institución del asilo, indicando que las debidas garantías también son aplicables a los procedimientos y solicitudes de asilo (Arlettaz, 2015). En esa línea, el derecho de buscar y recibir asilo de la Convención Americana de 1969 (artículo 22.7) debe ser interpretado en conjunto con las garantías del debido proceso (artículo 8) y de la protección judicial (artículo 25) establecidas en el referido instrumento, de modo que deberán salvaguardarse tanto en procedimientos migratorios, procedimientos de solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, así como en todos aquellos procedimientos que puedan tener como resultado la expulsión de un solicitante de refugio o de un refugiado (Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, 2013, párrafos 154 y 155).

Asimismo, otro aspecto importante que se debe mencionar es que, la Corte IDH ha manifestado también por primera vez que, las normas que se aplican en casos de expulsión de extranjeros deben ser interpretadas a la luz del principio de

no devolución. Esto significa que, en virtud de dicho principio, todas las personas serían beneficiadas, sin importar si han sido reconocidas como asilados o de su situación migratoria en el Estado (Arlettaz, 2015). Ello teniendo en consideración que, el Sistema Interamericano reconoce el derecho a la no devolución indebida no solo para los asilados o refugiados, sino que se extiende a cualquier “extranjero” cuya vida, integridad y/o libertad esté en riesgo de ser vulnerada, independientemente de su estatuto legal o condición migratoria en el país que se encuentre” (Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, 2013, párrafo 135).

Es interesante observar cómo la Corte IDH incluye el espectro de protección del principio de *non-refoulement* a los casos de rechazos en frontera, al señalar que “las personas *no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones*” [énfasis agregado] De ese modo, antes de que se proceda con una devolución, los Estados deben asegurarse de que la persona que solicita asilo “*se encuentre en la capacidad de acceder a una protección internacional adecuada*”, lo cual implica la existencia de procedimientos de asilo justos y eficientes en el país al que se planea expulsarla. Algo semejante ocurre en el caso de las devoluciones indirectas, puesto que la Corte IDH ha precisado la prohibición de “*devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a uno desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo*” [énfasis agregado] (Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, 2013, párrafo 153).

A lo largo de esta exposición, es posible observar el fortalecimiento del principio de no devolución y su desarrollo a través de la jurisprudencia de la Corte

IDH. Es un principio que no solo pertenece a la esfera del Derecho Internacional del refugio, sino que también vemos su aplicación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario. Sobre el particular, la Corte IDH sostiene que:

“No es un componente exclusivo de la protección internacional de refugiados, toda vez que, con la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, ha encontrado una base sólida en los diversos instrumentos de derechos humanos y las interpretaciones que de ellos han hecho los órganos de control. En efecto, el principio de no devolución *no sólo es fundamental para el derecho de asilo, sino también como garantía de diversos derechos humanos inderogables, ya que justamente es una medida cuyo fin es preservar la vida, la libertad o la integridad de la persona protegida*” [énfasis agregado] (2018, párrafo 180).

El principio de *non-refoulement*, que en sus inicios se encontró estrechamente relacionado con la prohibición de la tortura y tratos crueles e inhumanos, como fue mencionado anteriormente al discutir su categoría de *ius cogens*, ha evolucionado con el tiempo para abarcar una gama más amplia de derechos. Al respecto, la Corte IDH ha indicado que “el principio, tal como se encuentra regulado, está asociado también a la protección del derecho a la vida y de determinadas garantías judiciales, de modo tal que no se limita únicamente a la protección contra la tortura” (Caso Wong Ho Wing vs. Perú, 2015, párrafo 128).

De manera semejante, la CIDH ha advertido en diversas ocasiones que otros derechos fundamentales prohíben la devolución o expulsión de personas cuando tales acciones pueden ocasionar la violación de dichos derechos (2015, párrafo 440), como en el Caso Personas Haitianas - Haitian Boat People (Estados Unidos).

Dicho caso hace referencia a la crisis migratoria masiva de haitianos que intentaron llegar a Estados Unidos en embarcaciones durante la década de 1990, huyendo de la inestabilidad política, social y la violencia reinante en su país. Como respuesta a dicho fenómeno, Estados Unidos implementó políticas de interceptación en alta mar, lo que generó detenciones y la repatriación de muchos migrantes haitianos sin un debido proceso.

En el Informe final de la CIDH, la devolución a Haití de las personas en cuestión constituyó una violación a otros derechos humanos como a la vida y seguridad personal. A la seguridad personal, dado que al “transbordarlos a embarcaciones de su jurisdicción y devolverlos a Haití, exponiéndolos a actos de brutalidad en manos de militares haitianos y sus partidarios, [constituyó] una violación [del referido derecho] de los refugiados haitianos” por parte del gobierno de los Estados Unidos (1997, párrafo 171). Asimismo, con respecto al derecho a la vida, la CIDH tomó nota de lo esgrimido por los peticionarios, quienes señalaron que “al exponer a los refugiados haitianos a un peligro de muerte auténtico y previsible, la política de interceptación del Gobierno de Estados Unidos ha violado claramente su derecho a la vida”, lo cual la CIDH comparte y considera que se “ha violado el derecho a la vida de dichos refugiados haitianos, ... que fueron interceptados por Estados Unidos y repatriados a Haití, y que después perdieron sus vidas tras ser designados como "repatriados" (1997, párrafos 167 y 168).

A esto se añade, distintos pronunciamientos de tribunales internacionales y de comités de derechos humanos que se han referido al principio de no devolución, de la siguiente manera:

▪ **Caso D. contra Reino Unido (Tribunal Europeo de Derechos Humanos)**

En el referido caso del 2 de mayo de 1997, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Tribunal Europeo) evalúa la situación de personas con VIH que, si fueran devueltas a sus países de origen, verían gravemente afectada su esperanza de vida debido a la falta de acceso a tratamiento adecuado. El demandante, un ciudadano de Saint – Kitts, fue condenado a seis años de prisión en el Reino Unido, donde fue diagnosticado con VIH. Tras su liberación, solicitó la residencia por razones humanitarias, argumentando que su retorno a su país de origen representaría la pérdida del tratamiento médico esencial que necesitaba. En dicho contexto, el Tribunal Europeo analizó si su expulsión del Reino Unido vulneraría el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²² que prohíbe los tratos inhumanos y degradantes. Finalmente, el Tribunal Europeo concluyó que, teniendo en consideración su muy deteriorado estado de salud y la falta de condiciones para su atención médica en su país de origen, su deportación expondría a dicho individuo a un *riesgo real* de sufrimiento extremo (físico y psicológico) y muerte, constituyendo dicha situación en un trato inhumano (Arteaga et al., 2017, pág. 19). Como señala el Tribunal Europeo:

“Although it cannot be said that the conditions which would confront him in the receiving country are themselves a breach of the standards of Article 3 (art. 3), *his removal would expose him to a real risk of dying under most distressing circumstances and would thus amount to inhuman treatment*”
[énfasis agregado] (Caso D. contra Reino Unido, 1997, párrafo 53).

²² **Artículo 3. Prohibición de la tortura.** Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes (Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1950, artículo 3).

- **C. contra Australia (Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas)**

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (en adelante, el Comité de Derechos Humanos) recibe la comunicación del Sr. C, un ciudadano iraní que se encontraba internado en una prisión en Melbourne, indicando que Australia habría vulnerado los artículos 7²³ y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), relacionados a la prohibición de la tortura y al derecho a la libertad y seguridad personal, respectivamente. Ello con base en que su posible deportación a Irán lo expondría a un peligro real debido a su religión y estado mental deteriorado que podría resultar en su privación de libertad por autoridades en Irán. Con respecto al artículo 7 del PIDCP, de interés para el presente estudio, el Comité de Derechos Humanos confirmó su vulneración, en virtud de que: i) las pruebas psiquiátricas realizadas al Sr. C demostraron que sus trastornos psiquiátricos surgieron debido a la detención prolongada por autoridades de inmigración de Australia, siendo que dicho Estado no tomó las medidas necesarias para que impedir que dicho estado de salud se deteriorara, así como ii) se pretendía realizar la deportación del Sr. C a Irán, país donde no era probable su acceso al único medicamento que le era eficaz y a un tratamiento necesario para su enfermedad (C. contra Australia, 2002, párrafos 8.4 y 8.5).

- **Andrea Mortlock contra Estados Unidos (CIDH)**

Este caso fue planteado dentro del Sistema Interamericano, en el que Estados Unidos pretendía deportar a una ciudadana jamaicana a su país de origen, lo que resultaría en la imposibilidad de acceder a medicamentos considerados como

²³ **Artículo 7.** Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 7).

vitales para su tratamiento contra el VIH, situación que produciría su muerte en un corto plazo de suceder. Como agravante adicional a su situación, dado que su familia residía en Estados Unidos, Andrea no contaba con una red de apoyo en Jamaica. En esa línea, su petición ante la CIDH denunciaba la vulneración de los artículos XI²⁴ y XXVI²⁵ de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, la Declaración Americana) debido a la falta de garantías para su derecho a la salud y a la protección contra tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En ese contexto, la CIDH se pronunció y señaló que Estados Unidos era responsable de la violación del artículo XXVI del referido instrumento respecto a la no imposición de penas crueles, dado que los efectos de la deportación serían equivalentes a una condena de muerte. En sus términos de la CIDH:

“Enviar conscientemente a Andrea Mortlock a Jamaica, a sabiendas de su actual régimen de atención médica y del insuficiente acceso en el país receptor a servicios similares de salud para los portadores de VIH/SIDA, sería violatorio de sus derechos y constituiría una sentencia de facto a un sufrimiento prolongado y una muerte prematura” [énfasis agregado] (Andrea Mortlock c. Estados Unidos, 2008, párrafo 94).

²⁴ **Artículo XI.** Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).

²⁵ **Artículo XXVI.** Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).

▪ **M.B.B.P. respecto de Panamá – Medida Cautelar N.º 490 – 18 (CIDH)**

Este caso gira en torno a una solicitud de medida cautelar a favor de una ciudadana venezolana, diagnosticada con VIH que se encontraba inmersa en un proceso de deportación desde Panamá y cuya vida, integridad personal y salud estarían en grave riesgo de ser retornada a su país de origen, debido al colapso existente del sistema de atención médica en Venezuela.

En este punto, cabe señalar que, para efectos del otorgamiento de una medida cautelar, el artículo 25.2 del Reglamento²⁶ de la CIDH establece que esta deberá considerar la gravedad y urgencia de la situación, así como el daño irreparable que podría generarse. Es así que, al evaluar el requisito de gravedad, la CIDH advirtió que el riesgo alegado se basa en la posibilidad de que M.B.B.P. sea deportada de Panamá a Venezuela. Hecho que pondría en peligro a su derecho a la vida, integridad personal y salud producto de la falta de acceso a un tratamiento médico adecuado para su condición de infectada con VIH (M.B.B.P. respecto de Panamá, 2018, párrafo 16).

En cuanto al requisito de urgencia, la CIDH considera que este se encuentra relacionado con la inminente expulsión de M.B.B.P. sin una evaluación adecuada del riesgo que su salud podría enfrentar en Venezuela (M.B.B.P. respecto de Panamá, 2018, párrafo 25). Asimismo, respecto al requisito de irreparabilidad, una posible vulneración de los derechos a la vida e integridad personal por una

²⁶ 2. A efectos de tomar la decisión referida en el párrafo 1, la Comisión considerará que:

a. la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;

b. la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y

c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización (Reglamento de la CIDH, artículo 25.2).

desprotección del derecho a la salud constituye la máxima situación de irreparabilidad; y, por ende, se encuentra ya cumplido (M.B.B.P. respecto de Panamá, 2018, párrafo 27). Tomando ello en consideración, la CIDH reunidos *prima facie* los tres requisitos mencionados previamente; y, en consecuencia, requirió a Panamá que:

- a) *“adopte las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida, integridad personal y salud de la señora M.B.B.P. En particular, absteniéndose, de deportar o expulsar a la propuesta beneficiaria hacia Venezuela en tanto las autoridades internas no hayan debidamente valorado, conforme a los estándares internacionales aplicables, el alegado riesgo enfrentado respecto a su situación de salud”* [énfasis agregado] (M.B.B.P. respecto de Panamá, 2018, párrafo 3).

Ahora bien, es importante observar que ninguno de los últimos casos presentados gira en torno a refugiados en el sentido estricto de la definición contenida en la Convención de 1951. De tal forma que, no se advierte que se haya realizado un análisis sobre la existencia o no de temor de ser víctima de algún tipo de persecución. En cambio, se trata de personas que, si bien no sufren persecución, las condiciones de sus países de origen son tan precarias que su integridad física y bienestar estarían en grave riesgo. En ese contexto, el principio de no devolución se vuelve relevante, dado que la deportación podría resultar en daños severos o incluso en la muerte, en el peor de los casos.

Todo el recuento que se ha realizado previamente nos permite considerar que el principio de *non-refoulement* puede evolucionar para ofrecer una protección a los desplazados medioambientales, quienes, a pesar de que no son considerados refugiados en el sentido tradicional, enfrentan riesgos graves en sus países de origen

debido a un evento climático o degradación ambiental extremo. En ese orden de ideas y tomando en cuenta que, las expulsiones deben respetar el debido proceso y las solicitudes de protección internacional no pueden ser rechazadas sin una evaluación adecuada de la situación de los solicitantes, los desplazados por motivos ambientales que se acercaran a una frontera estatal no podrían ser deportados sin que su petición sea analizada.

Así también, la Convención Americana de 1969 ha ampliado su enfoque del principio de no devolución al usar el término “extranjeros”, lo que incluye a estos desplazados, independientemente de si ingresan individualmente o en grandes grupos al territorio de un país. La situación migratoria irregular de estas personas al buscar refugio no debe constituir impedimento para la aplicación del principio de no devolución. Casos como el de la familia Pacheco Tineo refuerzan la necesidad de salvaguardar las garantías procesales en cualquier procedimiento de expulsión, interpretando estas normas bajo el marco de la no devolución, que se amplía para incluir derechos fundamentales como la vida y la salud, especialmente cuando la falta de acceso a tratamiento médico puede constituir un trato inhumano.

De ello se colige que, dichas salvaguardas también podrían ser aplicadas a la situación de los desplazados medioambientales, quienes no deberían ser devueltos a lugares donde su vida o integridad estén en peligro, lo que incluye la prohibición de la devolución indirecta a terceros países que puedan deportarlos nuevamente y el rechazo en frontera. De igual manera, considerando su estatus como norma de *ius cogens* dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la no devolución no admitiría excepción alguna.

El fenómeno de los desplazados por causas medioambientales no es uno de carácter aislado, muestra de ello es el caso que llegó a conocimiento del Comité de

Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2015, el caso Teitiota contra Nueva Zelanda. Este nos presenta la situación que tuvo que afrontar Ioane Teitiota en 2013, cuando junto a su familia, abandonó el atolón de Tarawa (Kiribati) y se trasladó a Nueva Zelanda debido a la creciente inestabilidad y peligros asociados al cambio climático. Al término de vigencia de su permiso de trabajo, Teitiota solicitó a Nueva Zelanda el estatus de refugiado, argumentando que las condiciones devastadoras en Kiribati producto del cambio climático representaban un riesgo significativo para su vida y el de su familia (Borràs y Villavicencio - Calzadilla, 2021).

Ahora bien, debemos tener en cuenta los antecedentes para tener conocimiento de cómo fue abordada su solicitud por las autoridades de Nueva Zelanda:

- En primera instancia, el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda rechazó su solicitud de asilo al considerar que Teitiota ni su familia se enfrentaba a un riesgo de persecución si eran retornados a Kiribati (Teitiota v. Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment, 2014, para. [20]).
- La apelación de Teitiota se sustentó en que los habitantes de Kiribati se están viendo forzados debido al aumento del nivel del mar y la degradación ambiental, producto del cambio climático (Borràs y Villavicencio - Calzadilla, 2021).
- El Tribunal Superior resolvió la apelación y señaló que Teitiota no calificaba para el estatus de refugiado en base a los impactos del cambio climático en Kiribati señalados, dado que dicha situación no satisfacía los requisitos establecidos en la Convención de 1951 (situación de persecución, víctima de daño grave o violación grave de derechos

humanos por retorno a Kiribati) (Borràs y Villavicencio - Calzadilla, 2021).

- El Tribunal Supremo confirmó las decisiones de las instancias previas respecto al no otorgamiento de la condición de refugiado, dando como resultado la deportación de Teitiota y su familia a Kiribati.

Es así como, Teitiota presentó su denuncia ante el Comité de Derechos Humanos, alegando la vulneración de su derecho a la vida (establecido en el artículo 6²⁷ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) por Nueva Zelanda al haber sido retornado hacia Kiribati en 2015. Como sustento a su denuncia señaló que:

“La elevación del nivel del mar en Kiribati ha provocado una escasez de espacio habitable, lo que a su vez ha generado violentos conflictos por las tierras que ponen en peligro la vida del autor, y una degradación ambiental que también ha supuesto la contaminación del abastecimiento de agua dulce con agua salada” [énfasis agregado] (Teitiota contra Nueva Zelanda, 2020, párrafo 3).

El Comité de Derechos Humanos analizó el caso presentado y rechazó la petición del Sr. Teitiota, considerando que: i) el fenómeno del cambio climático fue tomado en cuenta por los tribunales de Nueva Zelanda al decidir que podía retornar a Kiribati; ii) se estaban tomando medidas para reducir el impacto del cambio climático en Kiribati; y, iii) no existía una amenaza “inminente” para la vida de Teitiota cuando fue deportado a su país de origen, toda vez que el proceso para que Kiribati se convierta en inhabitable por la elevación del nivel del mar sería largo y

²⁷ **Artículo 6.**

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. ... (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

tomaría entre diez a 15 años, tiempo en el que podrían implementarse medidas de mitigación de crisis o de adaptación a dicha situación (Borràs y Villavicencio - Calzadilla, 2021).

Si bien esta decisión del Comité de Derechos Humanos resultó en una respuesta negativa a la solicitud del Sr. Teitiota, pone de manifiesto la urgencia de proteger a las personas afectadas por el cambio climático. En ese sentido, representa un avance significativo en la búsqueda de estándares que permitan futuras solicitudes de asilo y brinden protección contra deportaciones que amenacen la vida de estas personas en un contexto de crisis ambiental (Borràs y Villavicencio - Calzadilla, 2021), por las siguientes razones:

- **Nexo entre el cambio climático y la migración**

El Comité de Derechos Humanos toma en consideración una observación realizada por el Tribunal de Inmigración y Protección de Nueva Zelanda que pone en evidencia que los daños producidos por el cambio climático pueden tener origen en fenómenos repentinos (tormentas intensas e inundaciones) o procesos de evolución lenta (elevación del nivel del mar, salinización y degradación de tierras) y pueden generar “movimiento transfronterizo de personas que buscan protegerse del daño causado por el cambio climático” (Teitiota contra Nueva Zelanda, 2020, párrafo 9.11).

Cabe señalar que dicha relación también ha sido mencionada en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en la que los Estados se comprometen a intercambiar información y realizar análisis para comprender y predecir “los movimientos migratorios ... que puedan derivarse de desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático,

la degradación ambiental y otras situaciones precarias...” (Asamblea General, 2018, literal h del artículo 18).

- **Nueva interpretación del Principio de no devolución en el contexto del cambio climático**

En el párrafo 9.11 del Caso Teitiota contra Nueva Zelanda, el Comité de Derechos Humanos (2020) indicó que:

“Si no se toman enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en los Estados receptores pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6 o 7 del Pacto, haciendo que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen” [énfasis agregado].

De ello se puede colegir que, en el contexto de la emergencia del cambio climático puede existir la obligación jurídica derivada del principio de no devolución; es decir, la prohibición de deportar, extraditar o expulsar a una persona de un Estado cuando existe una amenaza real de que exista una afectación del derecho a la vida y de la protección contra torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (establecidos en los artículos 6 y 7 del PIDCP), debido a los efectos adversos que produce el referido fenómeno. Como señala la Entrevistada A001 (24 de septiembre de 2024), aunque el Comité de Derechos Humanos no otorgó a Teitiota el estatus de refugiado, reconoció la posibilidad de que los efectos del cambio climático vulneren el principio de no devolución, puesto que al constituir una norma *ius cogens* debe aplicarse a aquellos que enfrentan un riesgo inminente de ser devueltos a su país de origen.

- **Equipara impactos del cambio climático en personas con vulneración de derechos protegidos por el PIDCP**

El Comité de Derechos Humanos sostiene que el disfrute efectivo del derecho a la vida puede verse comprometido por la degradación ambiental, ya que esta situación puede volverse tan grave que afecte el bienestar de las personas y vulnere su derecho a la vida, lo cual también ha sido observado por tribunales regionales de derechos humanos como la Corte IDH, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Teitiota contra Nueva Zelanda, 2020, párrafo 9.5). En ese sentido, hace notar una observación que realizó en la que considera que “la degradación del medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo insostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves a la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida” (Comité de Derechos Humanos, 2019, párrafo 62).

Asimismo, como menciona la Entrevistada A001 (24 de septiembre de 2024), el Comité de Derechos Humanos relaciona la devolución de personas desplazadas por efectos adversos del cambio climático a la posible vulneración de la prohibición contra la torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como al derecho a la vida, lo cual se puede advertir en el párrafo 9.11 del Caso Teitiota contra Nueva Zelanda citado *supra*.

- **Importancia de que Estados comiencen a adoptar acciones para aliviar causas estructurales que generan el cambio climático, de forma que pueda prevenirse futuros desplazamientos**

El Comité de Derechos Humanos advierte que, de no tomarse medidas a nivel nacional e internacional por parte de los Estados, el cambio climático podría

impactar de forma negativa y conducir a la vulneración de derechos humanos como la vida o la prohibición de tortura y tratos inhumanos (Teitiota contra Nueva Zelanda, 2020, párrafo 9.11).

- **Mayor alcance del principio de no devolución en virtud del Artículo 6 del PIDCP**

El Comité de Derechos Humanos advierte que la obligación de no extraditar, deportar, expulsar o trasladar a una persona fuera del territorio de un Estado que emana del derecho a la vida protegido en el referido artículo del PIDCP puede también ser exigida para proteger a extranjeros que no tienen derecho al estatuto de refugiado; es decir, un alcance más amplio del *non-refoulement* que el previsto por el derecho internacional de los refugiados (Teitiota contra Nueva Zelanda, 2020, párrafo 9.3).

- **Permitir que todos los solicitantes de asilo que reclaman un riesgo real de violación de su derecho a la vida en el país de origen accedan a procedimientos de determinación del estatuto de refugiado como obligación para los Estados**

El Comité de Derechos Humanos también establece como obligación que los Estados aseguren el acceso a procedimientos que evalúen la condición de refugiado o cualquier otra forma de protección contra la devolución para todos aquellos solicitantes de asilo que aleguen un riesgo real para su vida en su Estado de origen, por lo que todas las circunstancias deben ser tomadas en cuenta en el análisis respectivo, como la situación de los derechos humanos (Teitiota contra Nueva Zelanda, 2020, párrafo 9.3).

- **El riesgo debe ser personal que no puede derivarse simplemente de las condiciones generales en el Estado receptor, excepto en los casos más extremos**

El Comité señala que en los casos de riesgo real de provocar un daño irreparable a una persona que activa la obligación de los Estados parte del PIDCP de no deportar o expulsar de su territorio, debe considerarse que este riesgo debe tener un carácter individual y no debe derivarse de condiciones generales. Sin embargo, establece que los casos más extremos son la excepción a dicho criterio (Teitiota contra Nueva Zelanda, 2020, párrafo 9.3).

Para la presente investigación, la decisión en cuestión establece un precedente mundial, puesto que es la primera vez que un órgano cuasi –jurisdiccional de las Naciones Unidas vincula la necesidad de protección internacional con el cambio climático (Entrevistada A001, 24 de septiembre de 2024). Esto implica que existe un incumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos por parte de un Estado si este devuelve a una persona a un país donde su vida esté amenazada o corre el riesgo de sufrir tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes debido a la emergencia climática. En conjunto, esto nos revela que futuras denuncias podrían tener éxito si se presentan evidencias de que el impacto negativo del cambio climático puede resultar en la violación de derechos humanos, lo que abre la puerta a la protección internacional para los desplazados medioambientales.

3.1.1.4. Derechos humanos, medio ambiente y cambio climático

A continuación, se presentan opiniones consultivas emitidas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros organismos internacionales que abordan la intersección existente entre los derechos humanos, el medio ambiente y

el cambio climático. De esa forma, se procederá a evaluar su contenido y relevancia como base jurídica para la protección de los desplazados medioambientales.

3.1.1.4.1. Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos de la Corte IDH

Con fecha 14 de marzo de 2016, la República de Colombia solicitó a la Corte IDH una opinión consultiva para aclarar: i) el ámbito de aplicación de las obligaciones estatales relacionadas con la protección del medio ambiente que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como, ii) las obligaciones de los Estados en materia de medio ambiente, en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal consagrados en dicho instrumento (Corte IDH, s.f.).

Es así que, el 15 de noviembre de 2017, la Corte IDH adoptó la Opinión Consultiva OC 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos. Seguidamente, se presentan algunos puntos importantes de esta para la presente investigación:

- **Relación entre los derechos humanos y el medio ambiente**

En el párrafo 47 de la referida opinión consultiva, la Corte IDH afirmó que “la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos” (2017), evidenciando así la interconexión que existe entre la protección del medio ambiente y el ejercicio de otros derechos humanos. Asimismo, se debe indicar que el derecho a un medio ambiente sano forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales junto a los derechos civiles y políticos, constituyen un “todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana” (Corte IDH, 2017, párrafo 47), tal como se establece en el preámbulo del Protocolo Adicional a la

Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

Por otro lado, el derecho al medio ambiente sano también es reconocido como un derecho autónomo que busca “[proteger] los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos” (Corte IDH, 2017, párrafo 62). Esto implica que su protección no se limita únicamente al beneficio del ser humano, sino que también se fundamenta en la importancia que tiene para todos los demás organismos vivos del planeta.

Asimismo, la Corte IDH resaltó la interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, siendo que la degradación ambiental puede impactar negativamente en todos los derechos humanos, dado que su pleno disfrute depende de un medio propicio (Corte IDH, 2017, párrafo 54).

- **Principales derechos relacionados con el medio ambiente**

En cuanto a los derechos vinculados al medio ambiente, la Corte IDH realizó la siguiente clasificación en el párrafo 64 de su Opinión Consultiva. En un primer grupo se encuentran los derechos sustantivos, aquellos “derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente” (2017), tales como el derecho a la vida, integridad personal, salud o propiedad. Asimismo, en un segundo grupo, se encuentran los derechos de procedimiento, “cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales” (2017), como el derecho a la libertad de expresión, a la información, a un recurso efectivo, entre otros.

- **Mayor intensidad de los daños ambientales en grupos en situación de vulnerabilidad**

Debido a su situación de vulnerabilidad o a circunstancias geográficas, económicas, entre otras, determinados grupos de personas sufren con mayor intensidad la vulneración a su derecho al medio ambiente, tales como “los pueblos indígenas, a los niños y niñas, a las personas viviendo en situación de extrema pobreza, a las minorías, a las personas con discapacidad, ... mujeres [impacto diferenciado], ... comunidades que dependen ... de los recursos ambientales, [así como aquellos que] debido a su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales” (Corte IDH, 2017, párrafo 67).

- **Ámbito de aplicación de las obligaciones ambientales de los Estados que surgen de la CADH**

Al comprometerse a respetar y garantizar los derechos consignados en la Convención Americana para todas las personas bajo su jurisdicción, los Estados Parte de dicho instrumento asumen la responsabilidad por las acciones que se les imputen y que se consideren como violaciones a derechos consagrados en la Convención Americana (Corte IDH, s.f.). De igual manera, la Corte IDH ha indicado que las obligaciones de los Estados pueden extenderse fuera de sus fronteras, sin que exista un límite geográfico para su aplicación. Sin embargo, el ejercicio de dicha jurisdicción cuenta con carácter excepcional, encontrándose sujeto a un análisis de cada caso, de manera restrictiva. Por otro lado, los Estados también deben evitar que actividades dentro de su territorio vulneren los derechos humanos de personas dentro y fuera de su territorio (Corte IDH, 2017, párrafo 101)..

- **Obligaciones ambientales de los Estados**

El derecho a la vida implica la necesidad de garantizar condiciones que aseguren una existencia digna y la integridad de las personas, lo que requiere la implementación de condiciones mínimas vinculadas a un medio ambiente sano, como el acceso al agua, alimentación y salud, entre otras (Corte IDH, s.f.).

Si bien la consulta presentada por Colombia se encuentra relacionada a los derechos a la vida e integridad personal, las obligaciones ambientales mencionadas en la Opinión Consultiva en análisis también son aplicables para otros derechos afectados por la degradación ambientales, como el derecho a la salud, agua, alimentación, propiedad, etc. (Corte IDH, s.f.).

En ese sentido, la Corte IDH señala que los Estados tienen la obligación de:

- “Abstenerse de (i) cualquier práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso, en condiciones de igualdad, a los requisitos para una vida digna, ... y de (ii) contaminar ilícitamente el medio ambiente” (Corte IDH, 2017, párrafo 117);
- Garantizar la prevención, regulación, supervisión y fiscalización, así como medidas positivas para que los individuos puedan ejercer sus derechos a una vida digna y a la preservación de su integridad (Corte IDH, s.f.).

De lo referido previamente, se puede advertir que la Opinión Consultiva OC-23/17 representa un avance importante en la búsqueda de protección de los desplazados medioambientales al reconocer explícitamente el derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano fundamental. De esa manera, establece una base jurídica sólida que vincula la degradación ambiental y los efectos del cambio climático con la vulneración de derechos fundamentales, como el derecho a la vida y la integridad personal.

De igual manera, al haberse resaltado la interdependencia entre el medio ambiente y otros derechos humanos, así como que este posee un carácter autónomo, se puede argumentar que los desplazados medioambientales tienen derecho a solicitar protección no solo por las amenazas directas a su vida, sino también por las condiciones ambientales que han provocado su desplazamiento. En este sentido, la opinión consultiva también promueve una mayor responsabilidad estatal en la salvaguarda de los derechos de aquellos afectados por crisis ambientales.

3.1.1.4.2. Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile

El 9 de enero de 2023, los Estados de Chile y Colombia solicitaron una Opinión Consultiva a la Corte IDH de forma conjunta, con el objetivo de aclarar el alcance de las obligaciones que tienen los Estados para responder a la emergencia climática en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. En dicha solicitud, ambos países indicaron que enfrentan desafíos significativos debido a fenómenos climáticos, tales como sequías, inundaciones e incendios, las cuales requieren el desarrollo de respuestas urgentes teniendo como “base de los principios de equidad, justicia, cooperación y sostenibilidad, con un enfoque de derechos humanos” (República de Colombia y República de Chile, 2023).

En dicho contexto, Colombia y Chile consideran importante la determinación del alcance de las obligaciones estipuladas en la Convención Americana y otros tratados del Sistema Interamericano, a fin de dar respuesta a la emergencia climática. En ese sentido, cabe hacer notar que uno de los aspectos consultados contempla los efectos de la emergencia climática en las personas, como

la movilidad humana (migración y desplazamiento forzado), tal como se puede advertir a continuación:

...

Teniendo en cuenta el derecho al acceso a la información y las obligaciones sobre producción activa de información y transparencia, recogidas en el artículo 1341 y derivadas de las obligaciones bajo los artículos 4.1 y 5.1 de la Convención Americana⁴², a la luz de los artículos 5 y 6 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú):

1. ¿Cuál es el alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a:

...

v) la determinación de impactos sobre las personas, tales como, la movilidad humana -migración y desplazamiento forzado-, afectaciones a la salud y la vida, pérdida de no económicas, etc.?

...

Considerando que uno de los impactos de la emergencia climática es agravar los factores que llevan a la movilidad humana -migración y desplazamiento forzado de personas:

3. ¿Qué obligaciones y principios deben guiar las medidas individuales y coordinadas que deben adoptar los Estados de la región para hacer frente a la movilidad humana no voluntaria, exacerbada por la emergencia climática? (República de Colombia y República de Chile, 2023).

Como se advierte de las citadas preguntas, la solicitud presentada ante la Corte IDH representa una gran oportunidad para complementar lo señalado en la Opinión Consultiva OC-23/17. Es así que, se busca que la Corte IDH desarrolle estándares específicos respecto a las obligaciones que deben cumplir los Estados para abordar el fenómeno del cambio climático, un aspecto que no fue tratado a profundidad en la mencionada opinión consultiva.

Asimismo, al abordarse la movilidad humana, que incluye la migración y el desplazamiento forzado como efectos directos del cambio climático, la Corte IDH puede establecer estándares sobre cómo los Estados deben responder a estas situaciones, garantizando de esa forma una mejor protección para los afectados como los desplazados medioambientales.

La presentación de las referidas opiniones consultivas demuestra que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos considera al cambio climático como un asunto relevante que afecta la protección de los derechos humanos, desarrollando de forma progresista estándares sobre medioambiente, cambio climático y derechos humanos.

3.1.1.4.3. Opinión Consultiva N.º 31 del Tribunal Internacional del Derecho del Mar sobre el Cambio Climático y el Derecho Internacional solicitada por la Comisión de Pequeños Estados Insulares

Con fecha 12 de diciembre de 2022, ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) fue presentada una solicitud de Opinión Consultiva por parte de varios Estados insulares del Pacífico y del Caribe afectados por las alteraciones ambientales provocadas por el cambio climático.

La COSIS (Commission of Small Island States on Climate Change and International Law), comisión a cargo de dicho requerimiento y que actúa en representación de Antigua y Barbuda, Tuvalu, la República de Palau, Isla de Niue, la República de Vanuatu, Saint Lucia, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nevis, así como de las Bahamas; solicitó al TIDM que se pronunciara respecto a la situación particular de riesgo a la que se enfrentan y la responsabilidad de los Estados en materia de cambio climático a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) (Lucas, 2024).

De forma específica, la consulta de la COSIS se centró en dos áreas clave:

- **Prevención de la contaminación marina:** Obligaciones específicas de los Estados Partes en la CNUDM para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino en relación con los efectos nocivos resultantes o que puedan resultar del cambio climático, incluidos el calentamiento de los océanos y la elevación del nivel del mar, así como la acidificación de los océanos, causados por las emisiones antropogénicas a la atmósfera de gases de efecto invernadero (COSIS, 2022); y,
- **Protección del medio marino:** Obligaciones específicas de los Estados Partes en la CNUDM para proteger y preservar el medio marino en relación con los efectos del cambio climático, incluidos el calentamiento de los océanos y la elevación del nivel del mar, y la acidificación de los océanos (COSIS, 2022).

En respuesta a dicha solicitud, con fecha 21 de mayo de 2024, el TIDM emitió la Opinión Consultiva N.º 31 respecto a las obligaciones en materia de cambio climático que se desprenden de la Convención de las Naciones Unidas sobre

el Derecho del Mar (CNUDM). En dicho pronunciamiento, el TIDM afirmó que las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera constituyen contaminación marina, aplicándose el párrafo 1 del Artículo 194 de la CNUDM también a dicha contaminación (TIDM, 2024, párrafo 197). Ello implica que los Estados Parte de la CNUDM tienen la obligación específica de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina, así como de esforzarse por lograr la armonización de sus políticas sobre el particular (TIDM, 2024, párrafo 243).

Como señala la Comisión de Derecho Internacional en su documento temático sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional:

Los habitantes de los pequeños Estados insulares y de las zonas costeras de baja altitud sufrirán repercusiones de alcance en el disfrute de sus derechos humanos, desde los derechos económicos, sociales y culturales hasta los derechos civiles y políticos, incluidos, ... los derechos a la vida, a una alimentación adecuada, al agua, a la salud y a una vivienda adecuada [Énfasis agregado] (Comisión de Derecho Internacional, 2024, párrafo 212).

En ese contexto, los Pequeños Estados Insulares, como principales afectados por el calentamiento y acidificación de los océanos, así como del aumento del nivel del mar, solicitaron la mencionada opinión consultiva con el objetivo de instar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en la materia y buscando se eviten daños mayores a naciones en situación de vulnerabilidad. Kausea Natano, quien fuera primer ministro de Tuvalu hasta 2024, resaltó esta urgencia al señalar que “si la humanidad no actúa con urgencia, algunas de las naciones insulares

desaparecerán bajo el mar en el plazo de una generación, [por lo que] la protección del medio marino es una cuestión de supervivencia. Las emisiones de gases de efecto invernadero no deben tratarse con menos seriedad que otras formas de contaminación” (SWI swissinfo.ch, 2022).

Si bien esta Opinión Consultiva, teniendo en consideración la competencia del TIDM, no se enfoca en movilidad humana producida por los efectos adversos del cambio climático; su reconocimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero como una forma de contaminación marina refuerza la obligación de los Estados de prevenir y mitigar los efectos del cambio climático, en el marco de la CNUDM. De esa forma, se sientan bases para que los Estados adopten medidas más estrictas que podrían reducir las causas estructurales que obligan a las personas a desplazarse debido a la crisis climática con impacto en el medio marino, por lo que de forma indirecta contribuye al fortalecimiento de un régimen internacional que podría prevenir o mitigar la problemática de los desplazados medioambientales.

3.1.1.4.4. Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático

El 29 de marzo de 2023, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas adoptó la Resolución A/RES/77/276 en su 64ª sesión plenaria, a través de la cual solicitó a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que se pronuncie sobre las obligaciones de los Estados respecto a los efectos del cambio climático. Dicha iniciativa, impulsada durante varios años por la República de Vanuatu, contó con el respaldo de un grupo de Estados insulares del Pacífico particularmente afectados por el cambio climático. Asimismo, es importante resaltar que dicha

resolución fue aprobada por consenso, demostrando la importancia que la comunidad internacional otorga a esta temática (Boeglin, 2023).

A continuación, se presentan las preguntas planteadas a la CIJ, tomando en consideración diversos instrumentos y principios del derecho internacional como la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el deber de diligencia debida, los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el principio de prevención de daños significativos al medio ambiente y el deber de proteger y preservar el medio marino:

- ¿Cuáles son las *obligaciones que tienen los Estados* en virtud del derecho internacional de garantizar la protección del sistema climático y otros elementos del medio ambiente frente a las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero en favor de los Estados y de las generaciones presentes y futuras?;
- ¿Cuáles son las *consecuencias jurídicas que se derivan de esas obligaciones para los Estados* que, por sus actos y omisiones, *hayan causado daños significativos al sistema climático y a otros elementos del medio ambiente, con respecto a:*
 - i) Los Estados, incluidos, en particular, los pequeños Estados insulares en desarrollo, que, debido a sus circunstancias geográficas y a su nivel de desarrollo, se ven perjudicados o especialmente afectados por los efectos adversos del cambio climático o son particularmente vulnerables a ellos;

ii) *Los pueblos y las personas de las generaciones presentes y futuras afectados por los efectos adversos del cambio climático?* [Énfasis agregado] (Asamblea General, 2023).

La relevancia de esta opinión consultiva radica en el hecho de que la CIJ esclarecerá las obligaciones de los Estados frente al cambio climático y las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Asimismo, es importante destacar que las preguntas planteadas a la CIJ toman en consideración a los derechos de las personas afectadas por dicho fenómeno, lo cual resulta especialmente relevante para los desplazados medioambientales, quienes son víctimas directas de los efectos adversos del cambio climático. De esa forma, la CIJ tiene la oportunidad de desarrollar criterios y principios que fortalezcan los acuerdos existentes sobre la materia, orienten las decisiones de diversos tribunales y cortes nacionales en el marco de litigios climáticos, así como sensibilicen a la comunidad internacional sobre el impacto negativo del calentamiento global.

En suma, estos procesos consultivos ofrecen una oportunidad importante para que una jurisdicción internacional pueda contribuir al establecimiento de un marco legal claro sobre las obligaciones estatales frente al cambio climático, facilitando el desarrollo de políticas efectivas para proteger tanto al medio ambiente como a las poblaciones amenazadas por su deterioro, como los desplazados medioambientales.

3.1.2. Análisis Político

Los desplazados medioambientales representan un desafío complejo de nuestro tiempo, teniendo en consideración tanto los efectos adversos del cambio climático y los desastres como su impacto severo en la vida de las personas, especialmente aquellas en una especial situación de vulnerabilidad. Este análisis se

propone explorar, desde una perspectiva política, la forma en la que los diversos países de Latinoamérica y el Estado peruano se han aproximado a esta problemática. Con ese objetivo, se examinará el contexto internacional, específicamente el regional, evaluando las respuestas existentes y los compromisos asumidos por los Estados frente al desplazamiento forzado por causas medioambientales.

Posteriormente, se abordará el contexto nacional, a través del análisis de documentos, tanto de carácter interno como vinculados a la acción externa del Perú frente a la comunidad internacional, que permitan inferir la postura del país respecto a los refugiados y migrantes, así como se identificaran desafíos de diversa naturaleza que enfrenta el país para garantizar una protección efectiva a estas poblaciones. De esta forma, podremos observar un panorama amplio sobre el posicionamiento del Estado peruano y su capacidad de respuesta ante este fenómeno global en constante evolución.

3.1.2.1. Contexto internacional

3.1.2.1.1. Regional

En esta sección, observaremos los avances alcanzados en la protección de las personas desplazadas por desastres y los efectos adversos del cambio climático en la región.

Para comenzar, es importante reconocer que en nuestra región es posible identificar avances significativos en la protección de personas que han sido desplazadas de sus países de residencia debido a desastres y al impacto negativo del cambio climático (ACNUR, 2023, p. 151). En ese sentido, se puede advertir que los ordenamientos internos de los Estados de Latinoamérica cuentan con visas o

residencias por razones humanitarias que han sido aplicados a este tipo de fenómenos por causas ambientales, tal como se muestra a continuación:

Tabla 6

Protección a desplazados medioambientales transfronterizos en legislación regional

País	Norma	Año	Detalle
Cuba	Reglamento de la Ley de Migración de Cuba (artículo 80, D-5 (b))	1978	“Considera también como refugiados a quienes huyen de cataclismos u otros fenómenos de la naturaleza” (ACNUR, 2023, p. 152).
Brasil	“14. Se puede otorgar una visa temporal a un inmigrante que llega a Brasil con la intención de establecerse durante un período determinado y por alguno de los siguientes motivos: [...] I (c) acogida humanitaria. [...] § 3 Se puede otorgar una visa temporal a los efectos de acogida humanitaria a una persona apátrida o un ciudadano de cualquier país que se encuentre en una situación de inestabilidad institucional grave o inminente, conflicto armado, grandes calamidades, desastres medioambientales o violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o bien por otras razones especificadas en el reglamento”		“Refiere a una persona apátrida o un ciudadano de cualquier país que se encuentre en una situación de grandes calamidades o desastres medioambientales” (ACNUR, 2023, p. 152).
Argentina	Reglamentación de la Ley de Migraciones N.º 25.871 y sus modificatorias Decreto 616/2010 (art. 24, inciso (h))	2010	“Refiere a consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por la humanidad” (ACNUR, 2023, p. 152). Esta disposición señala también que podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que el ACNUR llegara a formular.
Bolivia	Ley de Migración Ley N.º 370 (Artículo 4 N.º 16)	2013	“Posee una categoría específica para “migrantes climáticos”, a quienes los define como “grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna” (Ley N.º 370, 2013, Artículo 4 N.º 16)
México	Lineamientos Generales para la Expedición de Visas que Emiten las Secretarías de	2014	“Posee una visa humanitaria por vínculo familiar que incluye a extranjeros afectados por una

	Gobernación y de Relaciones Exteriores (Del Procedimiento para Solicitar Visa (Criterios de resolución, a.ii.))		catástrofe natural” (ACNUR, 2023, p. 152).
<i>Guatemala</i>	Código de Migración Decreto 44-2016 (artículo 68)	2016	“Hace mención a personas forzadas a poner en resguardo sus vidas debido a catástrofe natural en países vecinos” (ACNUR, 2023, p. 152).
<i>Perú</i>	Decreto Legislativo de Migraciones N.º 1350 (Artículo 29)	2017	“Calidad migratoria humanitaria otorgada por motivos de afectación por desastres naturales y medioambientales” (ACNUR, 2023, p. 152).
<i>El Salvador</i>	Decreto N.º 35 Reglamento de la Ley Especial de Migración y de Extranjería (Artículo 181)	2019	“Incluye a personas extranjeras que se encuentren en territorio nacional y no reúnen los requisitos para una sub categoría migratoria y se encuentren en situación de vulnerabilidad o peligro de vida por violencia, desastres naturales, medioambientales y hechos que se demuestren” (ACNUR, 2023, p. 152).
<i>Ecuador</i>	Ley Orgánica de Movilidad Humana (Artículo 58)	2023	“Incluye a personas que demuestran la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales” (ACNUR, 2023, p. 152).

Nota. Elaborado a partir de “Informe final de implementación del Plan de Acción de Brasil: 2014-2024”, por ACNUR, 2023.

Como se puede apreciar de la Tabla 6, si bien las aproximaciones empleadas por los ordenamientos regionales son variadas, se puede advertir que no se suele emplear el estatuto de refugiado para estos desplazamientos, sino por el contrario, se ha optado por “*recurrir a la legislación migratoria para extender la admisión y estancia en los países receptores, en base a acuerdos regionales - tanto generales como excepcionales - de movilidad y categorías migratorias, como la protección humanitaria*” [énfasis agregado] (ACNUR, 2023, p. 151).

Otra estrategia empleada ha consistido en la adaptación de procedimientos migratorios en respuesta a situaciones de emergencia de esta naturaleza. Por ejemplo, a raíz de los huracanes producidos en el año 2017, decisiones

gubernamentales fueron tomadas para permitir la admisión de personas desplazadas por eventos ambientales sin necesidad de visado (ACNUR, 2023, p. 153).

Por otro lado, desde una perspectiva regional en conjunto, se debe hacer notar la participación de países latinoamericanos como México, Brasil, Argentina y Costa Rica, en la Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres (PDD), iniciativa orientada a la creación de una agenda internacional de protección en el caso de desplazamientos transfronterizos por desastres y cambio climático (ACNUR, 2023, p. 153). Asimismo, también han constituido importantes iniciativas, los trabajos publicados en el año 2019 por la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), titulados “Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM: Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres” y “Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural”, respectivamente (ACNUR, 2023, p. 154).

En esa línea y como muestra de la relevancia de la problemática en la agenda regional, en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2022, se adoptó el Compromiso de Buenos Aires en el que se mencionó lo siguiente:

“Expresar también su solidaridad con los pueblos, en particular con las mujeres, adolescentes y niñas en todo su ciclo de vida y en toda su diversidad, que han *enfrentado los efectos adversos del cambio climático y los desastres*, y promover la cooperación *en materia de adaptación y respuesta a los fenómenos climáticos extremos, la gestión del riesgo de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia, en particular de aquellas*

que habitan en pequeños Estados insulares en desarrollo...” [énfasis agregado] (CEPAL, 2023, párrafo 39).

Por otro lado, como un ejemplo de accionar caribeño y centroamericano, se tomaron las siguientes acciones:

- Protección a afectados a través de admisiones temporales, acuerdos laborales y estancias indefinidas brindado por la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS);
- La Agencia Caribeña para la Gestión de Emergencias por Desastres busca constituir un Mecanismo de Respuesta Regional del Caribe;
- Celebración de una “Consulta hacia un Marco de Cooperación Regional sobre Movilidad Humana en el Contexto de Desastres y Efectos Adversos del Cambio Climático en el Caribe”, organizado por las Consultas Migratorias del Caribe (CMC);
- Elaboración del “Plan de Acción para abordar la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático en el Caribe (2020 – 2022) por parte de la CMC; y,
- Creación de un Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres y el Procedimiento Centroamericano para facilitación del Tránsito Terrestre de Envíos de Socorro, elaborado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Todo lo descrito refleja que existe un compromiso activo en la región con el objetivo de brindar protección a las personas desplazadas por desastres y efectos adversos del cambio climático. A través de legislaciones innovadoras y políticas migratorias particulares, los países latinoamericanos están demostrando ser pioneros en el abordaje de las necesidades de este grupo humano vulnerable, así

como contar con un enfoque proactivo y solidario que tiene como base el respeto de los derechos humanos.

Eventos conmemorativos de la Declaración de Cartagena

Ahora bien, una práctica notable que se realiza en la región es el desarrollo de iniciativas y marcos normativos destinados a abordar la situación de los refugiados y desplazados en América Latina y el Caribe. La Conferencia sobre Refugiados y Desplazados, celebrada en Cartagena, Colombia, en 1984, marcó el inicio de este proceso al adoptar una declaración que amplió la definición de refugiado tradicional, como ya se comentó en capítulos precedentes.

Desde entonces, estos procesos han continuado desarrollándose con reuniones programadas cada diez años en los que los Estados evalúan los avances logrados y los desafíos que enfrentan de forma colectiva. A través de esta práctica, se busca no solo proporcionar un marco legal que garantice la protección de aquellos que se ven obligados a huir de sus países de origen o residencia, sino también fomentar la cooperación estatal para enfrentar las crisis humanitarias de manera efectiva.

A continuación, evaluaremos si el desplazamiento forzado por causas medioambientales ha sido abordado en este espacio regional:

10° aniversario de la Declaración de Cartagena (1994)

Un Coloquio Internacional fue realizado en San José (Costa Rica), del 5 al 7 de diciembre de 1994, a convocatoria de ACNUR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) con el objetivo de celebrar el décimo aniversario de la adopción de la Declaración de Cartagena. Este evento contó con la participación de funcionarios gubernamentales y especialistas de más de 20 países del continente americano (Mondelli, 2018).

Cabe destacar que no se trató de “un mero acto conmemorativo”, sino que, por el contrario, constituyó un valioso espacio para el debate y la reflexión sobre los avances logrados desde la adopción de la Declaración de Cartagena, así como de exploración de posibles soluciones para afrontar los nuevos desafíos relacionados con el desplazamiento forzado en la región, tales como los que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales y los flujos migratorios irregulares (ACNUR, 1995, p. 18).

De esa forma, los Estados reafirmaron su compromiso con la protección de refugiados a través de la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994 (en adelante, la Declaración de San José). En este documento, los Estados reconocieron, *inter alia*, la relevancia de los principios contenidos en la Declaración de Cartagena y se apreció su definición de refugiado como un “instrumento humanitario eficaz para apoyar la práctica de los Estados de extender la protección internacional a personas necesitadas de ella, más allá del ámbito de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967” (ACNUR, 1995, p. 419).

Sin embargo, se debe precisar que, a pesar de que los Estados reconocen en la Declaración de San José “los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en Latinoamérica y el Caribe, incluyendo en particular *la creciente importancia ... de los movimientos migratorios forzados originados en causas diferentes a las previstas en la Declaración de Cartagena*” [énfasis agregado] (ACNUR, 1995, p. 418), el texto del referido instrumento no refleja que los Estados hayan identificado los eventos ambientales extremos como una posible causa de movilidad humana ni como una preocupación significativa en la región.

20° aniversario de la Declaración de Cartagena (2004)

A fin de conmemorar el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena en 2004, se realizaron cuatro reuniones preparatorias para evaluar los principales retos en materia de protección de refugiados: San José (Costa Rica), Brasilia (Brasil), Cartagena de Indias y Bogotá (Colombia), adoptándose de forma consensuada un informe al finalizar cada una de ellas (Mondelli, 2018).

A continuación, se muestra algunas conclusiones y recomendaciones de dichas consultas:

Tabla 7

Algunas conclusiones y recomendaciones de las Consultas preparatorias conmemorativas del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena

Consulta subregional	Conclusiones y recomendaciones
<p>San José (Costa Rica) (12 y 13 de agosto de 2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se destacó la interconexión entre la protección internacional de los refugiados y el fortalecimiento de las instituciones democráticas (párrafo 1), así como que es necesario abordar las causas subyacentes del desplazamiento forzado en la región (párrafo 2). ▪ Se reafirmó la importancia de la Declaración de Cartagena como un marco útil para brindar protección a los refugiados y se resaltó lo importante que es contar con un enfoque que incluya tanto a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario como el derecho de los refugiados (párrafo 3). ▪ Se recomendó la adopción de medidas para identificar y proteger a solicitantes de asilo y refugiados en el contexto de la aparición de flujos migratorios mixtos (párrafo 11), así como se promovió la participación de la sociedad civil en estos procesos (párrafo 18). ▪ Se instó a desarrollar criterios coherentes para interpretar la definición ampliada de refugiado y se sugirió que ACNUR elabore una manual sobre procedimientos para su aplicación (párrafo 6). ▪ Se resaltó el principio de solidaridad internacional y la necesidad de contar con cooperación internacional como apoyo a los Estados para que puedan cumplir su responsabilidad en materia de protección (párrafo 16).
<p>Brasilia (Brasil) (26 y 27 de agosto de 2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reafirmó el compromiso solidario hacia los solicitantes de asilo y refugiados en la región (párrafo 1) ▪ Se destacó la necesidad de enfrentar los nuevos retos que se presentan en materia de protección

	<p>internacional, en sintonía con el “espíritu humanitario” de la Declaración de Cartagena (párrafo 2).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se resaltó la importancia de garantizar procedimientos justos de determinación del estatus de refugiado (párrafo 7), así como del principio de no devolución en el derecho internacional (párrafo 9) ▪ Se destacó la relevancia de lograr coordinación entre gobierno, sociedad civil y comunidad internacional, a fin de facilitar la integración local de los refugiados (párrafo 22). ▪ Se reconoció la necesidad de establecer políticas de reasentamiento que sean efectivas y no discriminatorias (párrafo 23).
<p>Cartagena de Indias (Colombia) (16 y 17 de septiembre de 2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconoció la relevancia de tomar en cuenta el perfil de la población desplazada (mujeres, niños, grupos étnicos y personas con discapacidad) en el diseño de medidas de protección e integración (párrafo 4) ▪ Con el objetivo de prevenir la discriminación en la población receptora, se sugirió realizar capacitación constante a funcionarios migratorios, así como programas de sensibilización (párrafo 13 y 14) ▪ Se resaltó la trascendencia de la promoción del trabajo en las fronteras binacionales, que beneficie tanto a personas que requieren protección internacional como a población local (párrafo 2) ▪ Se consideró relevante el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y prevención de crisis humanitarias, que tengan como base el respeto de los derechos humanos (párrafo 12)
<p>Bogotá (Colombia) (7 y 8 de octubre de 2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reafirmó la naturaleza de ius cogens del principio de no devolución (párrafo 8) ▪ Se instó a los Estados a armonizar sus leyes nacionales con los estándares internacionales en materia de refugiados, así como los procedimientos para determinar el estatuto de refugiado entre los países de la región (párrafos 28 y 29) ▪ Se reconoció el impacto desproporcionado de las crisis humanitarias en mujeres, niños y adolescentes, por lo que es vital tomar medidas para su mitigación y protección (párrafo 16) ▪ Se exhortó a los Estados a dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación y vivienda) respecto a refugiados y personas en situación de riesgo (párrafo 9).

Nota. Elaborado a partir de “Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados. 1984 - 2004”, por ACNUR, 2005.

Como se advierte de la Tabla 7, que recoge algunas conclusiones de las distintas reuniones preparatorias rumbo al evento conmemorativo por el 20° aniversario de la Declaración de Cartagena, no se vislumbra en esta mención a desplazamientos causados por desastres naturales o el cambio climático.

Ahora bien, con fecha 16 de noviembre de 2004, la “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina” fue adoptada como resultado de todo el proceso señalado, a fin de fortalecer la protección internacional de los refugiados. En esa línea, *inter alia*, buscó promover soluciones duraderas (como la integración local, la repatriación voluntaria y el reasentamiento solidario de refugiados), fortalecer el marco de protección regional mediante la armonización de legislaciones nacionales con estándares internacional y abordar las dinámicas de desplazamiento que surgen en la región desde un enfoque de derechos humanos y la solidaridad (ACNUR, 2005).

No obstante, y en relación con lo advertido previamente, se observa que en los documentos finales en conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena tampoco se contempló la inclusión de los desplazamientos transfronterizos por causas ambientales en la agenda de la región.

Proceso “Cartagena +30” (2014)

Como parte de la preparación para el evento conmemorativo de los 30 años de la Declaración de Cartagena, se llevaron a cabo cuatro consultas en las ciudades de Buenos Aires, Quito, Managua y Gran Caimán, cuyas conclusiones y recomendaciones adoptadas entre los Estados participantes constituyeron un

insumo valioso para la futura declaración y plan de acción que se adoptaría en Brasilia (Mondelli, 2018).

Es pertinente señalar que, la problemática del impacto de los desastres naturales y los efectos adversos del cambio climático en la movilidad humana de carácter transfronterizo fue un tema abordado en cada una de las consultas subregionales realizadas, tal como se muestra a continuación:

Tabla 8

Ejemplos de mención a los desplazamientos transfronterizos debido a desastres naturales y cambio climático durante las Consultas Subregionales del Proceso Cartagena + 30

Consulta subregional	Conclusión, recomendación o detalle
<p>Buenos Aires (18 y 19 de marzo de 2014)</p>	<p>“Promover la evaluación del establecimiento de mecanismos de protección en el marco de la legislación migratoria o de asilo para, entre otros, <i>responder al desplazamiento transfronterizo por el cambio climático y los desastres naturales; fenómeno crecientemente reconocido como unos de los desafíos para la próxima década que requiere atención y estudio</i>” [énfasis agregado] (ACNUR, 2015, p.68).</p>
<p>Quito (9 y 10 de junio de 2014)</p>	<p>“La delegación de Ecuador, desde la perspectiva de la movilidad humana como concepto integrador, destacó la conveniencia de contar con legislación para la protección de migrantes en el exterior, de facilitar un retorno de los mismos que garantice una reintegración plena en el país, así como <i>la admisión de poblaciones afectadas por el cambio climático</i>” [énfasis agregado] (ACNUR, 2015, p.115).</p>
<p>Managua (10 y 11 de julio de 2014)</p>	<p>“Como parte de las deliberaciones sobre ... <i>el impacto del cambio climático y los desastres naturales en el desplazamiento transfronterizo</i>, los participantes resaltaron las buenas prácticas regionales, las brechas existentes y por ser atendidas en el plan de acción de Brasil, los estándares aplicables en Mesoamérica y la mejor utilización de los foros regionales para su diseminación y promoción” [énfasis agregado] (ACNUR, 2015, p. 172).</p>

En el Segmento VIII “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento transfronterizo” fue presentada la Iniciativa Nansen, orientada a la protección de personas desplazadas debido al cambio climático y los desastres naturales, así como fueron compartidas las conclusiones de la consulta gubernamental realizada en Costa Rica en 2013, en el marco de esta iniciativa (ACNUR, 2015, p. 176).

Gran Caimán
(10 y 11 de septiembre
de 2014)

Una propuesta de la sociedad civil:
“Establecer mecanismos concretos de protección para la población desplazada a causa de desastres naturales, cambio climático e implementación de megaproyectos tanto al interior de un país como cuando cruzan una frontera internacional” [énfasis agregado] (ACNUR, 2015, p. 180).

Nota. De “Memorias del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, 1984-2014”, por ACNUR, 2015.

Es así que, finalmente, el 3 de diciembre de 2014, se adoptó la Declaración de Brasil, titulada “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”, en conmemoración del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena.

La Declaración de Brasil hace una mención expresa al desplazamiento transfronterizo por causas ambientales en su texto, tal como se exhibe a continuación:

“Reconocemos 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” [énfasis agregado] (ACNUR, 2014c).

Párrafo que denota una creciente conciencia por parte de los Estados de que el desplazamiento forzado también puede ser generado por desastres naturales y el cambio climático. Resulta también relevante que se reconozca la importancia de realizar investigaciones sobre dicho fenómeno y dar seguimiento a la temática.

Asimismo, en ese contexto, los Estados decidieron implementar un Plan de Acción, denominado “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”, a fin de afrontar los nuevos retos que respecto a protección internacional de refugiados, desplazados y apátridas se presentaran durante los siguientes 10 años (periodo 2014-2024) (ACNUR, 2014c). De esa forma, la necesidad expresada por los Estados en el párrafo *supra* fue traducida en el Capítulo Séptimo sobre cooperación regional de este documento, al ser requerido al ACNUR un estudio sobre el desplazamiento humano a través de fronteras generado por el cambio climático y los desastres naturales. Ello con el objeto de “[adoptar] medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados, [lo que incluye] estrategias de respuesta en los países de la región, planes de contingencia, respuestas integradas de gestión del riesgo de desastres y programas de visas humanitarias” (ACNUR, 2014c).

En respuesta a dicha solicitud, fue publicado el estudio titulado “Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y el Caribe. Estudio preparado para el ACNUR y la PDD a petición de los Gobiernos que participan en la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014”, que desarrolla los marcos jurídicos y normativos que han sido empleados para dar

respuesta al referido fenómeno, así como las medidas adoptadas en la práctica por los países de la región en dicho contexto (ACNUR, 2018a, p.10).

Como se observa, la región va mostrando una creciente preocupación sobre la gestión de flujos migratorios de esta naturaleza, teniendo en consideración que es especialmente vulnerable a eventos climáticos extremos, un tercio de su población reside en áreas de alto riesgo y cada año se producen alrededor de 70 eventos climáticos severos (ACNUR, 2018b, p, 98).

40° Aniversario de la Declaración de Cartagena (Cartagena +40) (2024)

En 2024 se celebra el cuadragésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, y en este contexto, se vienen desarrollando consultas regionales que conducirán a una declaración política, un plan de acción (2024 – 2034) y a un evento a nivel ministerial central, bajo el liderazgo de la República de Chile (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p.1). De forma similar a los eventos anteriores, Cartagena +40 representa un proceso de reflexión sobre los desafíos actuales y futuros relacionados a la movilidad humana en la región. Su objetivo es que los Estados, de forma conjunta, logren identificar soluciones en base a enfoques flexibles y novedosos, así como anticipar respuestas adecuadas a las nuevas realidades del desplazamiento forzado (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p.2).

En ese sentido, el Proceso Cartagena +40 tendrá como columna vertebral a la protección integral, un enfoque que se centra en las necesidades de protección a las personas a lo largo de todo su desplazamiento, abarcando desde los países de origen y tránsito, hasta los de destino y retorno, por lo que, requiere acciones articuladas y solidarias por parte de los Estados. Asimismo, es importante indicar que las medidas que se implementen en el plan de acción se encontrarán alineadas

con los mecanismos desarrollados por el Pacto Mundial sobre los Refugiados, así como los ejes temáticos de este proceso giraran en torno a: i) la protección de las personas en situación de movilidad humana y apátridas, ii) Estrategias integrales para soluciones solidarias y iii) protección en contextos de desplazamientos forzados por desastres (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p.2).

Conviene hacer notar que, en esta edición del Proceso de Cartagena se ha dedicado la tercera consulta de forma exclusiva a la protección en contextos de desplazamiento forzado por desastres, abordando de forma especial la solidaridad con el Caribe, la cual fue llevada a cabo del 19 al 21 de junio del presente año en la ciudad de Bogotá, Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p.3). Es así que, la Nota Conceptual de dicha consulta temática señala que esta tiene como objetivo:

“Realizar una reflexión común para identificar, destacar y promover soluciones concertadas para fortalecer, como respuesta regional, la protección, preparación y resiliencia de las personas desplazadas por la fuerza en contextos de desastres y efectos del cambio climático. Lo anterior, garantizando un enfoque transversal y diferenciado para los grupos y personas en situación de vulnerabilidad, y manteniendo a las personas como eje central de todas las acciones” [énfasis agregado] (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024a, p.1).

Con ese fin, durante la Tercera Consulta Temática del Proceso Cartagena +40 se resaltó que los desplazamientos forzados por desastres son fenómenos multicausales, que interactúan con otras causas como la pobreza o violencia y que el cambio climático contribuye en la exacerbación de los riesgos de desplazamiento. Asimismo, se compartieron buenas prácticas desarrolladas por los participantes

respecto a atención humanitaria, tales como la reubicación de comunidades afectadas por el aumento del nivel del mar, enfatizando la importancia de que sean compartidas a nivel regional para la mejora de capacidades de respuesta (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024b, pp.2 y 4).

Por otro lado, los participantes discutieron sobre mecanismos complementarios de protección alineados con respeto al principio de no devolución (tales como visados humanitarios y formas temporales de protección), así como otros dirigidos a la obtención de una estadía regular en los Estados receptores. En ese sentido, el compromiso con la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas por desastres fue reiterada y se hizo mención al “Enfoque del Triple Nexa” (“cooperación entre la acción humanitaria, desarrollo y construcción de paz”), que es esencial para el tratamiento de estos casos y la construcción de resiliencia en las comunidades (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024b, pp.2 y 4).

De igual forma, se indicó que la región debe priorizar la prevención, mitigación y adaptación, teniendo en consideración el factor de multicausalidad e incluyendo sistemas de alerta temprana, reubicación voluntaria y protección durante todo el ciclo del desplazamiento de personas afectadas. También, se debe señalar que los participantes identificaron que la falta de accesos a datos e interoperabilidad es uno de los grandes desafíos que enfrenta la región, por lo que se recomendó que se realice una recopilación de datos sobre desplazamiento de este tipo a nivel regional, así como la inclusión de la movilidad en contextos de desastres en acuerdos bilaterales de libre circulación (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024b, pp. 2, 5 y 10).

Asimismo, es importante señalar que se manifestó que si bien la definición de refugiado de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 no hacen referencia explícita a situaciones ambientales, esta podría aplicarse a personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y necesitan protección internacional, siempre que se cumpla con los criterios ya establecidos, de forma directa o indirecta, en dichos instrumentos internacionales. De igual manera, se recomendó esclarecer la aplicación del supuesto “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” de la Declaración de Cartagena para los casos de desastre, así como armonizar las iniciativas como visados humanitarios y protección temporal para personas desplazados por causas de desastre (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024b, pp. 8 -10).

Todas las conclusiones y recomendaciones obtenidas durante el mencionado evento servirán como base para la Declaración y el Plan de Acción de Chile para el periodo 2024 – 2034, que será adoptado en el Evento de Alto Nivel en Chile, el 11 y 12 de diciembre del presente año, siendo que desde el mes de septiembre se han estado llevando a cabo negociaciones entre los Estados de la región en Ginebra (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p.3). Aunque hemos logrado una aproximación general a la postura de los Estados respecto a esta temática, gracias a las conclusiones y recomendaciones de la Tercera Consulta, solo podremos conocer su posición definitiva una vez que la Declaración y el Plan de Acción de Chile sean adoptados y publicados.

De todo el recuento que se ha realizado de forma previa, en principio, se debe indicar que América Latina no es ajena a los problemas abordados en esta investigación. Por el contrario, ha sido pionera en responder a las necesidades de protección internacional frente a los nuevos desafíos del desplazamiento forzado.

En segundo lugar, se advierte que la tradición del Proceso de Cartagena continúa inspirada por el espíritu del primer Coloquio realizado en 1984; es decir, no se trata de un proceso estático que culmina con la adopción de una declaración, sino que es un espacio dinámico con predisposición de adaptación continua a la evolución de las tendencias en movilidad humana.

En tercer lugar, el Proceso de Cartagena nos permite advertir que la inclusión de temas ambientales; en específico, los efectos negativos del cambio climático y desastres, comenzó a discutirse desde el Proceso de Cartagena +30 en 2014. Durante dichas consultas temáticas, se evidenció una preocupación creciente entre los Estados respecto al desplazamiento forzado medioambiental y el interés por comprender este fenómeno, a fin de adoptar las medidas necesarias. Asimismo, en cuarto lugar, se ha notado una tendencia hacia el uso de mecanismos complementarios de protección para salvaguardar a los grupos humanos afectados por el cambio climático y desastres, destacando que existen Estados que cuentan con visas humanitarias o permisos temporales de estadía que incluyen estas situaciones.

En quinto lugar, se observa también que se encuentra en consideración la posibilidad de abordar estos casos bajo el supuesto “otras circunstancias que hayan perturbado el orden público” de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena. Un consenso regional sobre su interpretación amplia permitiría guiar a los Estados en su aplicación, por lo que se esperan con entusiasmo los resultados del proceso Cartagena +40.

Finalmente, es importante destacar que desde que inició la tradición de celebrar eventos conmemorativos de la Declaración de Cartagena, Perú ha estado presente y ha participado en las discusiones de forma activa (Mondelli, 2018, p. 52,

54 y 55). En el actual Proceso Cartagena + 40, se debe indicar que, la Tercera Consulta Temática, dedicada a los desplazamientos forzados por desastre, contó con la participación de representantes del gobierno peruano (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024). Esto demuestra el compromiso del país en abordar los desafíos migratorios que la realidad presenta y en contribuir a la protección de los derechos de personas desplazadas.

3.1.2.2. Contexto nacional

3.1.2.2.1. Posición del Perú en relación a refugiados

A continuación, se llevará a cabo un análisis de diversos documentos que ofrecen una visión sobre la postura del Perú respecto a los refugiados, migrantes y situaciones de afluencia masiva de migrantes. Para dicho fin, se examinarán tanto políticas de Estado, documentos de instituciones del Estado, como aquellas provenientes al Sector Relaciones Exteriores, así como algunas sentencias de tribunales de justicia del país. De este modo, se busca poder identificar indicios de la orientación que Perú ha adoptado en relación con la gestión migratoria de personas.

Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional está compuesto por un conjunto de políticas de Estado que establecen lineamientos generales con el propósito de orientar al Estado en el largo plazo hacia un desarrollo sostenible del país y el bienestar de la población. Este acuerdo es el resultado del consenso alcanzando entre la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos en el año 2002, durante el Foro del Acuerdo Nacional. Incluye 35 Políticas de Estado que se organizan en cuatro grandes objetivos: i) Fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho; ii) Desarrollo

con equidad y justicia social; iii) Promoción de la competitividad del país; y, iv) Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado (IIPE, s.f.).

La sexta política de Estado del Acuerdo Nacional tiene por nombre “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” señala que se promoverá una política exterior peruana que consolide su adhesión al Derecho Internacional, especialmente a los Derechos Humanos, la Carta de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2023, p. 23).

Del mismo modo, se indica que, a fin de lograr dicho objetivo, el Estado “promoverá el *respeto a los derechos humanos...* en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes...” (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2023, literal b, p. 23), así como “*impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales...*” [énfasis agregado] (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2023, literal f, p. 23).

Como se advierte, si bien se indica que la política exterior del Perú tiene un fuerte compromiso con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de forma general, no se observa que exista referencia específica a refugiados o a la migración que el Perú recibe en su territorio. Así también, de la lectura de la frase “*impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales*”, se puede deducir que el Perú tiene una percepción positiva respecto a la importancia de facilitar la integración laboral de los migrantes en las economías de los países receptores.

Asimismo, es relevante destacar que, si bien la Política Exterior constituye una Política de Estado (sexta política), su presencia es transversal a lo largo de todo el documento del Acuerdo Nacional. Ello debido a que, como expresión de los intereses nacionales en el accionar exterior del Estado, se encuentra vinculado con una amplia variedad de temas. Además, no se trata de un documento cerrado, sino que se va actualizando en función a nuevas consideraciones y circunstancias, así como los intereses nacionales.

Visión del Perú al 2050

Aprobada por consenso por el Foro del Acuerdo Nacional en 2019, se trata de un documento que describe el futuro de bienestar que se desea el país alcance al 2050. Es la base del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, así como orienta la actualización de las políticas y planes que guían el accionar del Estado y la sociedad hacia un desarrollo sostenible e inclusivo general (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2023, p. 51).

La referida visión se exhibe a continuación:

“Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional.

Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad.

El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural.

Juntos, *hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional*, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia” [énfasis agregado] (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2023, p. 52).

Asimismo, de forma específica en el punto 4 “Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia” se indica que nuestro país al 2050 garantiza los derechos fundamentales en todo el territorio nacional, así como respeta la Constitución y los instrumentos internacionales que ha celebrado el Estado peruano (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2023, p. 55). En esa misma línea, el punto 1 titulado “Las personas alcanzan su potencia en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena” señala que el accionar del Estado estará enfocado en la eliminación de la discriminación y garantiza el igual acceso de oportunidades en el país (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2023, p. 52).

De la lectura del documento en análisis, podemos observar que los términos “refugiado” o “migrante” no se encuentran contenidos en su texto de forma específica. No obstante, al hacer mención a la persona humana y ser un Estado respetuoso de los derechos humanos de forma general, podría interpretarse que dicha aspiración de país descrita busca integrar a todos los grupos humanos, incluidos los migrantes y refugiados. De esa forma, el Estado peruano garantiza el respeto de la dignidad humana, así como el desarrollo sin discriminación en su visión hacia el futuro sin realizar una distinción específica. Así también, al referirse al respeto de los instrumentos internacionales celebrados por el Perú, ello también

engloba a los tratados y convenciones relacionados con los derechos humanos de migrantes y refugiados.

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)

Se trata de un “instrumento técnico de planeamiento estratégico que implementa la Visión de País, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y los compromisos asumidos por el Perú en el ámbito internacional” (CEPLAN, 2023, p. 28). El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 fue su predecesor y es el resultado de una coordinación integral en el país (instituciones del Estado, partidos políticos, gobiernos regionales y locales, así como sociedad civil) (CEPLAN, 2023, p. 28).

El PEDN señala que el Perú desarrolla una política exterior activa, fortaleciendo su imagen y posicionamiento internacional, a través de su participación en distintos foros, demostrando “su compromiso con la democracia, el Estado de Derecho y *el respeto de los derechos humanos* [énfasis agregado], así como su convicción en la relevancia de la cooperación para alcanzar soluciones transformadoras” (CEPLAN, 2023, p. 54). De igual manera, contribuye a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y al multilateralismo participando en ámbitos, como la política exterior social, política exterior medioambiental, así como la política exterior y derechos humanos, *inter alia*.

Por otro lado, cabe indicar que, la protección del derecho de las personas refugiadas y desplazados medioambientales encuentra relación con el Objetivo Nacional N.º 1 “Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás” que busca lograr el pleno desarrollo de las capacidades de las personas para que puedan vivir de una mejor manera, garantizando un acceso equitativo y justo a oportunidades (CEPLAN, 2023, p. 308). A su vez, también se encuentra vinculado con el Objetivo Nacional N.º 4 “Democracia y paz” que tiene

como fin “garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y *un Estado efectivo al servicio de las personas*” [énfasis agregado], siendo que esta aborda 9 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, una de las cuales es la política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración (CEPLAN, 2023, p. 389).

Adicionalmente, es importante mencionar que, en relación con dicho Objetivo Nacional, uno de los retos identificados es la “Discriminación persistente y generalizada por motivos de género, de origen étnico, condición de discapacidad y otros que afectan la cohesión social”, siendo que una de las megatendencias de las cuales fue inferida es el cambio climático y la degradación ambiental. A su vez, se consigna como una perspectiva nacional en dicho contexto al “incremento de la frecuencia de eventos climáticos extremos” y “la persistencia de la discriminación”, así como se vislumbra como escenarios relacionados para el país a un “aumento de la migración internacional”, un “incremento de la población en condición de refugiados” y una “mayor polarización de la sociedad” (CEPLAN, 2023, p.392).

Como se explica en el documento en análisis, los eventos ambientales extremos podrían generar discriminación en el Perú, debido a un incremento en la movilidad humana interna, la migración internacional y el número de personas que acceden al estatuto de refugiado. Un escenario de crisis como el mencionado podría tener un impacto en la sociedad, generando su polarización y actitudes individualistas (CEPLAN, 2023, p.400).

Como se ha desarrollado, el PEDN evidencia una disposición por parte de nuestro país a abordar las necesidades y protección de los derechos humanos, con ese fin su contenido incluye objetivos que promueven el desarrollo inclusivo y la eliminación de la discriminación en la sociedad peruana. Asimismo, se ha podido identificar que el documento hace menciones específicas a los términos “migración

internacional” y “refugiados”, reconociendo que su incremento en el territorio nacional constituye un desafío para el país, lo que demuestra que la visión de desarrollo del país tiene conocimiento de la cuestión migratoria y un compromiso de protección hacia poblaciones vulnerables, lo cual es favorable para los migrantes y refugiados en el Perú.

Política Nacional Migratoria (PNM) 2017 – 2025

En principio se debe indicar que, en el año 2011, fue creada la “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), una comisión que reúne a varios sectores de forma permanente con la finalidad de “coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria” (Decreto Supremo N.º 067-2011-PCM, 2011, Artículo 1).

Ello en sintonía con el Principio de Integralidad, en virtud del cual el Estado peruano aborda el fenómeno migratorio, reconociendo su complejidad y el impacto transversal que tiene en la sociedad. Dicha situación requiere una respuesta intersectorial y multidimensional, lo que implica un tratamiento integral del tema migratorio. En este sentido, se busca coordinar esfuerzos entre diversas áreas para enfrentar los desafíos que plantea la migración (Decreto Legislativo N.º 1350, 2017, Artículo IX).

Ahora bien, se debe indicar que la Política Migratoria es integrante de la Política General de Gobierno y es elaborada por el Ministerio del Interior a propuesta de la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES) y el MRE, tanto en el ámbito interno como externo (Decreto Legislativo N.º 1350, 2017, Numeral 4.1 del Artículo 4). Cabe precisar que, la Política Migratoria en el ámbito externo se encuentra a cargo del MRE y se orienta a la protección y asistencia de peruanos en el exterior, así como a la relación con ciudadanos de otros Estados, en

el marco de las relaciones internacionales (Decreto Legislativo N.º 1350, 2017, Numeral 4.2 del Artículo 4). Adicionalmente, dicho sector ejerce competencias en materia migratoria interna, de conformidad con el ordenamiento interno vigente (Decreto Legislativo N.º 1350, 2017, Artículo 5).

En ese contexto, el MRE formuló la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025, con el objetivo de brindar un tratamiento interinstitucional e intergubernamental a la gestión migratoria, así como reunir todos los esfuerzos en aras de proteger a los migrantes, en relación con cuatro ejes temáticos: i) peruanos con voluntad de emigrar; ii) peruanos en el exterior, iii) peruanos retornantes al Perú; y, iv) extranjeros en el Perú (como país de tránsito o destino). Es así que, con fecha 27 de abril de 2017 fue publicada en El Peruano, el Decreto Supremo N.º 015-2017-RE, que aprueba la referida política, colocando a la MTIGM a cargo de su implementación, monitoreo y evaluación.

En dicho documento se reconoce a la migración internacional como un componente relevante de nuestra historia que ha convertido, actualmente, al Perú en un país de origen, tránsito y también destino de migrantes, así como que, debido a su complejidad y magnitud, constituye un desafío que impacta en el ámbito social, político, económico, cultural y de seguridad de los países (Decreto Supremo N.º 015-2017-RE, 2017). Del mismo modo, el Perú reconoce el importante aporte de los migrantes al crecimiento y desarrollo sostenible del país y considera que su tratamiento debe estar sujeto al respeto de los tratados internacionales, nuestro ordenamiento interno y soberanía nacional.

La Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 ha establecido como objetivo general el siguiente:

“Garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares” (Decreto Supremo N.º 015-2017-RE, 2017).

Del mismo modo, se observa que el Objetivo Específico 5 se centra en las personas extranjeras en el Perú y busca su integración a la sociedad peruana, sin dejar de lado la protección a sus derechos humanos e identidad cultural. Este objetivo se materializa a través de acciones que combaten la discriminación y violencia, facilitan el acceso a servicios de salud, educación y asistencia social, así como refuerzan los mecanismos de protección para grupos vulnerables y aquellos otros que requieren protección internacional, *inter alia*.

Resulta interesante observar la descripción que realiza la Política Nacional Migratoria 2017 -2025 de la problemática de dicho grupo humano de especial interés para la presente investigación que se resumen a continuación:

- Las políticas migratorias peruanas se encuentran desfasadas y no son suficientes para dar respuesta al incremento de migrantes en el Perú;
- Estigmatización hacia el migrante al ser visto como riesgo para la seguridad nacional o la moral;
- Existencia de discriminación y violencia familiar y/o sexual relacionado con personas migrantes;
- Violación de derechos humanos como el debido proceso, principio de no discriminación o unidad familiar, entre otros;

- No implementación de acciones específicas orientadas a la prevención, investigación y sanción de violencia, discriminación, racismo en contra de migrantes, refugiados, etc.;
- Limitaciones al acceso a servicios básicos, en igualdad con nacionales peruanos;
- Falta de convenios entre instituciones del Estado para la aplicación de la política migratoria;
- Ausencia de canalización de capacitaciones de los migrantes calificados que pueden coadyuvar al desarrollo del país; y,
- Preocupación por situación de extranjeros en situación de vulnerabilidad (presos, mujeres violentadas, entre otros), aquellos que necesitan protección internacional (refugiados, asilados, apátridas, etc.), otros que posean la calidad migratoria humanitaria y aquellos extranjeros afectados por emergencias en territorio nacional (Decreto Supremo N.º 015-2017-RE, 2017).

Es importante señalar que, respecto a los refugiados en el Perú, se ha observado el incremento notable de las solicitudes de otorgamiento de dicho estatus, así como una diversificación de los países de origen de los solicitantes, las cuales incluyen a países como Venezuela, Colombia, Cuba, Nigeria, República Dominicana, Rusia, Ucrania y Siria desde el año 2004. Ante esta realidad, se hace evidente la necesidad de implementar acciones sostenibles que garanticen la protección de estos grupos humanos y promuevan su inclusión social. Esto incluye facilitar su acceso a servicios básicos, equilibrando dichas acciones con la seguridad nacional del país (Decreto Supremo N.º 015-2017-RE, 2017).

A partir del análisis del documento, se puede notar que, desde la creación de la MTIGM, el Estado peruano ha reconocido la complejidad que envuelve al fenómeno migratorio y ha buscado una respuesta integral que cuente con la participación de diversos sectores, lo cual denota un interés real por abordar las necesidades de los migrantes de forma coordinada. Además, se advierte cómo se ha establecido de forma clara como objetivo de la Política Nacional Migratoria la defensa de los derechos humanos de los migrantes, promoviendo su integración y reconociendo su valiosa contribución al país. A su vez, la identificación de la problemática que enfrenta este grupo humano resulta relevante para la planificación de acciones efectivas que permitan una gestión migratoria inclusiva y respetuosa con los derechos humanos.

Sentencia del Pleno N.º 266/2022 del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional emitió la Sentencia N.º 266/2022, con fecha 12 de julio de 2022, a través de la cual declaró fundada en parte una demanda presentada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y otros, contra la resolución expedida por la Sexta Sala Especializada en lo Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente una demanda de *habeas corpus* en relación al impedimento de ingreso al país de migrantes venezolanos que no contaban con visa.

En ese sentido, como fundamentos de su demanda, la parte demandante manifiesta que el Estado peruano ha vulnerado los derechos humanos de los migrantes venezolanos al solicitarles un pasaporte visado para ingresar a territorio peruano, desde el 15 de junio de 2019, lo cual constituye una violación del derecho de tránsito. En esa línea, argumentan que el Perú debería aceptar la cédula de identidad venezolana como documento válido para el ingreso, en virtud del

“Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados”, que reconoce la validez de los documentos de identificación personal como documentos de viaje (Expediente N.º 00688-2020-HC, 2022).

Asimismo, la parte demandante sostiene que dicha exigencia ha vulnerado el derecho de los migrantes a solicitar refugio debido a la crisis humanitaria, social, política y económica que afronta Venezuela, así como a la vez constituye un trato discriminatorio que solo es aplicado a los migrantes venezolanos. Además, denuncian que la exigencia del pasaporte visado afecta de forma más gravosa a los niños, niñas y adolescentes, colocándolos en una situación de mayor vulnerabilidad (Expediente N.º 00688-2020-HC, 2022).

En ese contexto, el Tribunal Constitucional al analizar el fondo de la demanda, establece varias directrices fundamentales para la gestión migratoria en el Perú. En primer lugar, al regular el ingreso al país de ciudadanos extranjeros por razones humanitarias, se debe otorgar consideración especial a las solicitudes de aquellos que pertenecen a las categorías establecidas en el artículo 11²⁸ del Decreto Legislativo N.º 1350, así como tener en cuenta la situación de vulnerabilidad de otros migrantes. En segundo lugar, se prohíbe impedir el ingreso o expulsar a personas cuya vida o libertad se vea amenazada al ser entregado a otro territorio debido a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas. El Tribunal Constitucional también ordenó el diseño de procedimientos adecuados para la determinación de casos en los que se identifique

²⁸ **Artículo 11.- Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad.**

11.1 MIGRACIONES y el Ministerio de Relaciones Exteriores ponen en conocimiento de las autoridades competentes las *situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes*, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan para la protección de sus derechos, *en particular las referidas a niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales* [énfasis agregado]... (Decreto Legislativo N.º 1350, 2017).

la existencia de riesgos, permitiéndoles presentarlos ante las autoridades, así como prohíbe las expulsiones colectivas e indiscriminadas y la no imposición de requisitos que dificulten el acceso a protección otorgada por las diversas calidades migratorias (Expediente N.º 00688-2020-HC, 2022, fundamento 117).

Por otro lado, la demanda fue declarada infundada respecto al cuestionamiento de la exigencia de visa para el ingreso al Perú en aquellos casos en los que no corresponda brindar la calidad migratoria humanitaria. Ello significa que se admite la facultad de las autoridades para solicitar dicho requerimiento, en ejercicio de sus competencias (Expediente N.º 00688-2020-HC, 2022, fundamento 120).

De esta forma, el Tribunal Constitucional, a través de la referida sentencia, resalta la necesidad de que las autoridades migratorias consideren la situación de los migrantes y prohíban la expulsión de aquellos cuya vida o libertad se encuentre en riesgo (principio de *non – refoulement*). Así, a pesar que la demanda fue declarada infundada en parte respecto a la exigencia general de visa en ciertos casos, el enfoque desarrollado demuestra ser favorable hacia la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes.

En esa línea, se advierte que, el criterio que se debería aplicar en situaciones de vulnerabilidad de las personas, sería uno con enfoque migratorio más abierto y favorable hacia los migrantes. Dado que los desplazados medioambientales también son considerados vulnerables y enfrentan riesgos significativos en sus países de procedencia, entonces dicho enfoque también debería incluirlos, garantizando de esa forma que tengan acceso a una protección adecuada y reciban un trato digno.

A continuación, se procederá a analizar documentos propios del Sector Relaciones Exteriores, así como discursos escritos de cancilleres peruanos al

presentar sus lineamientos de política exterior y notas de prensa relacionados con la migración y el desplazamiento forzado.

Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores 2024 – 2030 (PESEM)

El PESEM es un documento elaborado por el Sector Relaciones Exteriores del Perú que detalla los objetivos y acciones que ha priorizado con el objetivo de contribuir al logro de las metas establecidas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (MRE, 2024, p. 6).

De una revisión de dicho documento institucional, se advierte que el Objetivo Sectorial N.º 2 “Fortalecer la inserción social y económica de la población migrante peruana en la sociedad receptora” hace mención a la protección de los derechos de las personas refugiadas al indicar en su descripción lo siguiente:

“Las principales acciones identificadas para dicho fin son: fortalecer el vínculo afectivo y económico de las comunidades peruanas en el exterior con el Perú; mejorar la calidad de los servicios por trámites consulares; mejorar el nivel de percepción de los servicios de asistencia legal y humanitaria; y *proteger los derechos de las personas refugiadas*” [énfasis agregado] (MRE, 2024, p. 68).

Asimismo, en su cuarta Acción Estratégica, titulada “Proteger los derechos de las personas refugiadas”, se establece que el Perú busca garantizar la protección de los derechos de las personas refugiadas, en virtud de sus obligaciones internacionales y el marco jurídico internacional que los ampara (MRE, 2024, p. 70). De ello se puede colegir que las personas que han adquirido el estatuto de refugiado cobran especial importancia para el Sector Relaciones Exteriores, lo cual

se evidencia en el hecho de que sea recogido por el PESEM en un objetivo estratégico y sea el objeto de una acción estratégica.

No obstante, se observan ciertas contradicciones que serán señaladas, a continuación:

- El título del Objetivo Estratégico N.º 2 solo hace referencia a la “población migrante peruana en la sociedad receptora”;
- El Objetivo Estratégico N.º 2 tiene como base a la variable prioritaria “Integración de la población peruana en el exterior”, constituyendo los peruanos migrantes su población beneficiaria;
- Todas las acciones correspondientes a dicho objetivo, con excepción de la protección de los derechos de los refugiados, están orientadas hacia las comunidades peruanas en el exterior;
- En su descripción se señala que:
“El fortalecimiento de la inserción social y económica de la población migrante peruana en la sociedad receptora contribuye de forma transversal ... [al] ON 01 [Objetivo Nacional N.º 1] que busca alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás centrando sus intervenciones y sus resultados en los peruanos en el exterior, buscando generar condiciones adecuadas para las comunidades peruanas en el exterior ... y protegiendo el derecho de las personas refugiadas” (MRE, 2024, p. 68);
- En el cuadro de acciones estratégicas, se indica que el Objetivo Estratégico N.º 2 “Fortalecer la inserción social y económica de la población migrante peruana en la sociedad receptora” tiene como indicador al “Índice de Integración de la población peruana en el

exterior” y como responsable de dicho indicador a la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares. Por su parte, la Acción Estratégica N.º 4 “Proteger los derechos de las personas refugiadas” tiene como indicador al “Porcentaje de personas refugiadas confirmadas para renovación de residencia” y como responsable de dicho indicador a la Dirección General para Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (MRE, 2024, p. 76); y,

- En el cuadro de priorización de las acciones estratégicas sectoriales, la correspondiente a la protección de los derechos de las personas refugiadas se encuentra en tercer lugar de priorización (MRE, 2024, p. 77).

A partir de la información descrita, se observa que, si bien existe una acción estratégica específica para los refugiados, esta se encuentra enmarcada dentro de un objetivo orientado a mejorar la situación de los peruanos en el exterior. Ello genera confusión sobre la relación entre ambos grupos humanos, dado que al referirse a los refugiados se hace alusión a extranjeros que se encuentran en territorio nacional y que el área responsable dentro del sector es una Dirección General del MRE totalmente distinta. Asimismo, es importante señalar que no se ha abordado la protección de migrantes de forma general (solo se menciona a los “migrantes peruanos”) ni a aquellos otros que, aunque no califiquen para obtener el estatus de refugiado, requieren una protección especial.

Pronunciamiento de la ex – canciller Ana Cecilia Gervasi

En ocasión de la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en República Dominicana en marzo de 2023, la Canciller Gervasi realizó una intervención en la que hizo una referencia profunda a la

migración, manifestando que Perú se ha convertido en el segundo receptor de ciudadanos venezolanos en el mundo (con aproximadamente un millón y medio en su territorio), así como que la política migratoria peruana tiene como base:

“[Al] respeto a los derechos fundamentales de los migrantes, el reconocimiento del aporte de los migrantes al desarrollo del país, la integración del migrante, la no criminalización de la migración irregular, la no discriminación al migrante y la formalización migratoria” (Gervasi, 2023a).

En ese sentido, Perú defiende los derechos de aproximadamente 3 millones de sus nacionales que se encuentran en el exterior y es signatario de instrumentos internacionales que fomentan una migración ordenada, regular y el respeto de derechos humanos. Es así que, participa de forma activa en el Proceso de Quito, el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes Venezolanos, así como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, que busca coordinar un accionar regional en respuesta a la crisis venezolana. Cabe señalar que, la Canciller Gervasi resaltó que cualquier crisis migratoria debe ser abordada de manera integral, involucrando a todos los actores y Estados, evitando de esa forma desproteger a los migrantes y refugiados que ingresan a nuestros países (Gervasi, 2023a).

En agosto de 2023, la Canciller pronunció un discurso en conmemoración al 202° aniversario del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que resaltó que la crisis en el paso fronterizo de Tacna y Arica pudo ser resuelta gracias al diálogo diplomático realizado con Chile y Venezuela. Asimismo, indicó que el tema migratorio debe afrontarse con una “perspectiva sistémica, multidimensional y alineada con el principio de una migración segura, ordenada y regular”, así como que nuestro país puede brindar aportes importantes, dada la característica de país

receptor y emisor de migrantes que posee (Gervasi, 2023a). En ese contexto, la Canciller Gervasi manifestó que Perú “[impulsaría] una *política migratoria - regional y consensuada- en línea con estos objetivos*, en el marco de nuestra presidencia de la conferencia sudamericana de migraciones y otros mecanismos y foros regionales [énfasis agregado] (Gervasi, 2023b).

Otra referencia importante que destacar es la realizada en el marco del 78° aniversario de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, en la que la Canciller Gervasi anunció que Perú continuaría trabajando en una “agenda positiva” a favor de poblaciones vulnerables, como los migrantes y refugiados, “sin dejar a nadie atrás” (Gervasi, 2023).

De lo referido se puede colegir una postura claramente positiva hacia los migrantes y su integración en el país al señalarse en la Cumbre Iberoamericana que la no criminalización de la migración irregular y la formalización de su situación, *inter alia*, constituyen principios que rigen nuestra política migratoria nacional. Además, de forma solidaria, Perú participa de diversas iniciativas regionales, como las ya mencionadas por la Canciller, a fin de lograr una solución a crisis migratorias. Asimismo, el hecho de considerar a los migrantes y refugiados dentro de una agenda positiva de trabajo demuestra un compromiso con el bienestar de dichos grupos humanos.

Política Exterior Reforzada (PER)

Así fue denominada la política exterior impulsada por el ex – Canciller Javier González – Olaechea en 2023 y cuyo objetivo se centró en el fortalecimiento de la acción exterior del país, de manera que reflejara los intereses nacionales de forma integral, plena y legítima (González-Olaechea, 2023). De la revisión de sus

lineamientos, se observa que la PER dedicó un eje completo, el séptimo, a la política migratoria nacional y a los extranjeros en el Perú.

Es así que, en este eje se reconoce la función articuladora del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) en la Política Migratoria Nacional, así como la necesidad de establecer una “posición coherente entre su rol de país emisor y su reciente rol de país receptor de migrantes extranjeros”, la que debe tener como base a la protección de los derechos humanos, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico (González-Olachea, 2023, párrafo 43).

De igual forma, en el párrafo 44, se señala que el Perú aboga por una migración regular, ordenada y segura, así como que considera que la cuestión del orden interno del país debe ser abordado desde las políticas públicas (persecución del delito y aplicación de sanciones correspondientes), siendo una herramienta importante para su consecución, la regularización y el registro de extranjeros. Además, se menciona que el Perú fortalecería su “control migratorio y la prevención de los ingresos por pasos no autorizados” (González-Olachea, 2023, párrafo 44).

En primer lugar, cabe señalar que se trata de un eje que aborda exclusivamente a los migrantes en territorio nacional, así como que se encuentra en la posición número siete de doce en total que conforman a la PER, lo cual es un indicativo positivo de la importancia de la materia en la política exterior peruana. En segundo lugar, al señalar que Perú aboga por una migración regular, ordenada y segura, ello demuestra la intención del país de gestionar de forma responsable los flujos migratorios. Asimismo, también se hace un hincapié en el control migratorio lo que denotaría preocupación sobre la seguridad y el orden interno. Así, pues, se observa una posición matizada, que busca equilibrar el compromiso del Perú con la

protección de los migrantes con la necesidad de contar con un enfoque de control y regulación.

Pronunciamento del actual Canciller Elmer Schialer Salcedo

Al analizar el discurso del Canciller Schialer durante su Ceremonia de presentación, de fecha 5 de septiembre de 2024, se advierte que este hizo mención a los principios que guían la política exterior del Perú y que se encuentran consignados en la Carta de San Francisco de 1945, tales como:

“Mantener la paz y la seguridad internacionales, respetar escrupulosamente el derecho internacional; aplicar en todo momento la solución pacífica de controversias; *proteger los derechos humanos*; y promover y fortalecer las instituciones democráticas, en un concierto internacional armonioso, solidario y respetuoso del ser humano y de la naturaleza” [énfasis agregado] (Schialer, 2024a).

Asimismo, el Canciller mencionó las conversaciones mantenidas con el gobierno de la República de Chile respecto a la situación migratoria en la frontera entre ambos países. Por otro lado, en la presentación realizada ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú, con fecha 9 de septiembre de 2024, el Canciller Schialer expuso sus planes y acciones de gestión a cargo de la dirección del MRE. En ese contexto, informó que la política nacional migratoria que conduce el MRE se encuentra en vías de actualización, en coordinación con CEPLAN y las entidades involucradas en la gestión migratoria, a fin de que la referida política responda a los cambios de la última década en dicha materia (2024b, pág. 19).

Ahora bien, un primer punto a destacar es que el Canciller Schialer resalta principios que son esenciales para la salvaguarda de los migrantes y que constituyen

una guía para el accionar externo del Perú, tales como la protección de los derechos humanos y el respeto al derecho internacional. Además, es positivo observar la disposición a abordar los desafíos que se presenten en materia migratoria de forma colaborativa, como lo demuestra la referencia del Canciller a las conversaciones con el gobierno chileno.

Del mismo modo, si bien no se brinda mayores detalles respecto al proceso de actualización de la política nacional migratoria, ello refleja un enfoque proactivo de respuesta ante los desafíos actuales en materia migratoria. Sin embargo, cabe señalar que es posible percibir una disminución en la relevancia otorgada a la política migratoria como un elemento clave para la política exterior peruana.

3.1.2.2.2. Desafíos

A continuación, se realizará un análisis general orientado a identificar barreras o limitaciones que enfrentaría el Estado peruano para garantizar la protección adecuada a los refugiados, así como otros grupos vulnerables que, si bien no necesariamente cuentan con el estatus de refugiado, también requieren asistencia y apoyo.

Seguridad u orden público

En nuestro país existe una alta percepción de inseguridad, lo que se ha convertido en un desafío crítico en relación con la migración, dado que suele ser asociada al aumento del crimen organizado en el país (trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y organizaciones criminales), lo que ha generado preocupación entre la población local. Asimismo, dicha percepción se agrava por la participación de algunos ciudadanos extranjeros en actividades delictivas, lo que contribuye a su estigmatización en la sociedad.

Sin embargo, como señala Amaya y Elguera (2023), debemos hacer una diferencia entre la vinculación de la inmigración con el crimen, así como con la percepción que se tiene sobre esta. Es así que, si nos referimos al primer caso, analizaremos el número de delitos cometidos por extranjeros en el Perú. Sobre el particular, se debe señalar que la OIM publicó un estudio reciente titulado “Migración e incidencia delictiva en el Perú. Un análisis a partir de la evidencia disponible” que analizó si es posible determinar una relación entre la incidencia delictiva y la migración venezolana, teniendo en consideración que aproximadamente hay 1.66 millones de ciudadanos venezolanos en el Perú (segundo país con mayor población venezolana) (OIM, 2024, p. 7).

En este punto es importante realizar una aclaración respecto a la diferencia que existe entre los refugiados y los migrantes, puesto que jurídicamente son dos grupos distintos. En el caso del primer grupo, el derecho internacional los ha definido de forma específica en instrumentos como la Convención de 1951, su Protocolo de o instrumentos regionales como la Convención de la OUA, dada su situación particular de vulnerabilidad que requiere protección internacional (ACNUR, 2018c), como ya se ha visto en esta investigación. Se trata, pues, de personas que huyen de sus países de origen debido a temor de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas (Convención de 1951, Artículo 1. A. 2). Por otro lado, si bien los migrantes no poseen una definición aceptada de forma general por la comunidad internacional, suelen ser descritos como personas “who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons” (OIM, 2019, p. 132). Generalmente se trasladan por motivos de carácter económico, familiar, educativo

u por otras razones, así como tienen la posibilidad de regresar a sus países sin temor, a diferencia de los refugiados.

Es así que, el referido estudio de la OIM concluyó que el aumento de homicidios se produjo desde el 2017 pero en proporción menor al de la población venezolana en el país. Asimismo, respecto a los delitos patrimoniales, a pesar de que sus números hayan incrementado desde 2021, al no alcanzar los niveles que tenía antes de la pandemia no permite observar una relación con el incremento de los migrantes de dicho país. Asimismo, fueron denunciadas por dicho tipo de delitos, 312 persona de cada 100 000 ciudadanos venezolanos, en comparación con las 412 personas de 100 000 peruanos. Por otra parte, no existen indicadores que permitan evaluar los delitos de trata de personas ni tráfico ilícito de migrantes. De ello se puede colegir que será necesario la realización de estudios y recopilación de datos para poder determinar si existe alguna vinculación entre los migrantes y el crimen.

Ahora bien, en el caso de la percepción sobre el crimen y la inmigración, se debe señalar que la OIM (2024) ha manifestado que los estudios realizados muestran que “[en el Perú] la *asociación entre migración y delito es ampliamente común en la visión colectiva de la sociedad*. Los discursos que asocian la migración venezolana y la delincuencia se ven amplificados en los medios de comunicación” [énfasis agregado] (p. 16). Al respecto, en la encuesta realizada por el IEP se advirtió que el 86 % de las personas encuestadas consideraban que los ciudadanos venezolanos que residen en el país son poco confiables y un 83% considera que el aumento de migración venezolana es la causa del incremento de la delincuencia en el Perú (IEP, 2022).

De ese modo, estaríamos frente a una posible situación de criminalización de la migración o “*crimmigration*,” which *involves the increasing use of criminal law in immigration matters, the criminalizing of public discourse, and other policies and practices that stigmatize migrants and refugees, and/or diminish their rights*” [énfasis agregado] (Atak y Simeon, 2018, pp. 4-5).

Sobre el particular, Chávez (2024) indica que, si bien como respuesta a la migración venezolana, Perú adoptó una política migratoria abierta desde el 2017 mediante la implementación del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), dicha situación ha sido modificada. En Perú ya no existen procesos de regularización migratoria, así como ha sido establecido el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE). En virtud de dicho procedimiento, en un plazo máximo de 24 horas y en una sola audiencia, MIGRACIONES podría decidir la expulsión de aquellos extranjeros que se encuentren “en situación migratoria irregular por ingresar al país sin realizar el control migratorio de conformidad con la normativa vigente” (Decreto Legislativo N.º 1350, artículo 58.1.d), así como aquellos extranjeros que realicen “actividades que pongan en riesgo o atenten contra el orden público, el orden interno, la seguridad nacional o la seguridad ciudadana” (Decreto Legislativo N.º 1350, artículo 58.1.f).

Del mismo modo, debemos tomar en cuenta que la falta de una respuesta efectiva en materia de seguridad (controlar la delincuencia) por parte del Estado, no solo afecta la confianza de la población en las instituciones nacionales, sino que además podría influir significativamente en la percepción pública sobre la afluencia masiva de migrantes, generando un entorno de mayor hostilidad y tensiones sociales, así como complicando su integración en el Estado receptor.

Económico

Acoger en el territorio a grupos humanos provenientes de otros países que llegan en búsqueda de protección supone un impacto económico en los Estados receptores de dicha migración, puesto que supone asignar recursos económicos para brindar asistencia humanitaria, así como crear oportunidades para facilitar su integración en la sociedad de acogida.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la presión que se podría generar sobre los servicios públicos e infraestructura en el país, lo cual también tendría repercusiones en la percepción de la sociedad peruana. En este punto, cabe hacer referencia a lo mencionado por Burns y Gimpel (2000), quienes consideran que un aumento en la utilización de servicios públicos por parte de los inmigrantes, tales como salud y educación, podría provocar la creencia en la población local de que su bienestar económico podría verse comprometido, generando reacciones adversas hacia los extranjeros en el país (como se citó en Amaya y Elguera, 2023, p. 37).

En esa línea, un estudio realizado por OXFAM en el 2019 sobre las percepciones y actitudes hacia la inmigración venezolana en Colombia, Perú y Ecuador reveló una característica común entre estos tres países: la creencia en el colapso y saturación de los servicios públicos sociales genera una “falsa disputa” por los recursos, lo cual no toma en consideración que los servicios públicos ya eran deficientes antes de la llegada de los migrantes a sus países, lo que sugiere que las preocupaciones sobre competir por recursos no tendrían una base (p. 10). Sin embargo, lo referido previamente no modifica el hecho de que una mayor presencia de refugiados y migrantes en nuestro país aumentaría los costos de acceso a los referidos servicios; y, por ende, el bienestar en la población de acogida sería disminuido (Amaya y Elguera, 2023, p. 36).

Social

La integración social de los refugiados y desplazados en Perú representa un desafío significativo, dado que no es posible una convivencia pacífica sin lograr cohesión social, lo que podría generar rechazo por parte de la sociedad peruana. Así, por ejemplo, la II Encuesta dirigida a la Población Venezolana (II ENPOVE) de 2022 revela que el 29.6% de los refugiados y migrantes venezolanos han sufrido discriminación en el país, con un alarmante 94.5% de estos casos atribuidos a su nacionalidad, el 12.3% debido a su raza y forma de hablar y el 5.4% por su condición migratoria (INEI, 2022, pp. 187 - 188). Esta situación nos demuestra la existencia de riesgo de incremento de tensiones entre las comunidades de acogida y los migrantes, así como la necesidad de implementar políticas que promuevan la aceptación hacia estas comunidades.

Ello se encuentra en línea con lo expresado por el Entrevistado A003, quien señala que el temor a la pérdida de empleo y la inseguridad por la llegada masiva de desplazados son factores que podrían generar rechazo en la población local (27 de septiembre de 2024), siendo que esta percepción de amenaza se vería agravada con la implementación de medidas de protección hacia los desplazados medioambientales, complicando su integración en el país. Sobre el particular, una encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) realizada en 2022 demostró que el 55% de los encuestados (más de la mitad) consideran que la inmigración venezolana es negativa para el país y el 79% no aprueba que incremente el número de ciudadanos venezolanos en sus distritos (IEP, 2022), ello en base a motivos como “la percepción de criminalidad del inmigrante, [así como, la creencia] ... de que la inmigración venezolana resulta negativa para la economía peruana (Amaya y Elguera, 2023, p. 115).

Es así que, como señala Amaya y Elguera (2023), un número considerable de inmigrantes en territorio nacional podría generar mayores preocupaciones respecto al crimen y conductas asociadas a estas (p. 34). En el caso materia de estudio, suele tratarse de desplazamientos masivos, lo cual incrementaría el impacto y complejidad de la situación (Entrevistado A003, 27 de septiembre de 2024). Asimismo, esto podría producir una criminalización “racializada”, la cual ocurre cuando:

“dentro de los discursos de diferentes agentes sociales sobre inmigración y seguridad, se evidencia una idea de amenaza (criminal), la cual está indisolublemente ligada a la inmigración como portadora de este problema, la cual se basa en una categorización negativa de estas personas” (Amaya y Elguera, 2023, p. 35)

De esa forma, en un caso de afluencia masiva de migrantes que sean asociados con criminalidad, incrementaría el rechazo de la población de acogida en contra de ellos.

Político y legal

Todos los desafíos mencionados se encuentran estrechamente interconectados y afectan mutuamente sus áreas de influencia. Es así que, como señala el Entrevistado A003 (27 de septiembre de 2024), la percepción negativa de la opinión pública hacia los migrantes suele influir en las decisiones políticas, reflejando una tendencia hacia posturas más estrictas sobre la materia. Asimismo, dichas reacciones de carácter social y político, a su vez, podrían resultar en modificaciones en la normativa migratoria, adoptando enfoques más restrictivos que tengan un efecto negativo en los migrantes y refugiados en el país.

Sobre el particular, Freier y Pérez (2021) advierten lo siguiente:

“It seems that with growing numbers of immigrants, and rising concerns about insecurity and crime in public opinion and the media, Latin American countries are increasingly engaging in the same kind of migrant criminalisation, and the securitisation of migration governance, they long criticised in Europe and North America (ibid.). In the context of the COVID-19-related sanitary and economic crises, such tendencies are intensifying across the region, and have even led to the proposal of securitised immigration bills, often directly targeting Venezuelan immigrants in various countries” [énfasis agregado] (p. 128).

Como ejemplo de dicha situación, la Defensoría del Pueblo (2022), en el Anexo a su Informe para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal, ha hecho notar una tendencia preocupante desde el año 2020: la presentación de proyectos de ley que promueven las llamadas “expulsiones exprés” de extranjeros indocumentados, los cuales no solo agilizarían los procesos de deportación, sino que también no toman en consideración los derechos de los migrantes y refugiados que se encuentran en el país.

Por otro lado, otro gran reto que el Perú tendría que abordar es la falta de conocimiento en derechos humanos de los funcionarios del Estado. Al respecto, el Entrevistado A003 señaló que, es necesario capacitar a las autoridades sobre los estándares internacionales de protección internacional y las medidas que estos establecen para evitar que se realice un mal uso de la figura del refugio (27 de septiembre de 2024). Como ejemplo de dicha deficiencia, la Defensoría del Pueblo (2020) nos indica que, al realizar supervisiones en el CEBAF de Tumbes en el año 2019, tras la implementación de la exigencia de visa consular para el ingreso de

personas venezolanas que permitía excepciones humanitarias a partir del 15 de junio de 2019, se advirtió:

“La presencia de personas venezolanas que calzaban en los grupos de excepción, pero que no lograron ingresar al país por no contar con control migratorio de salida del Ecuador, incluso se conocieron casos de personas con PTP que salieron al país a recoger a sus hijos y tuvieron problemas en el reingreso, por el mismo motivo” [énfasis agregado] (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 31).

Ello va en línea con la Sentencia N.º 266/2022 del Tribunal Constitucional, comentada *supra*, en la que se identificó “un *deber mínimo a cargo del Estado de analizar, individualmente, los casos* que son puestos en su conocimiento, y *con un especial énfasis en ... personas que integran colectivos en situación de vulnerabilidad*” (Expediente N.º 00688-2020-HC, 2022, fundamento 114), resaltando la necesidad de considerar la vulnerabilidad de los migrantes al solicitar su ingreso al país.

Además, ante una situación de afluencia masiva por efectos adversos del cambio climático, desastres u otras causas, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno e instituciones para lograr una respuesta efectiva podría convertirse en una tarea compleja. Un claro ejemplo de dicha dificultad se presentó en agosto de 2018, cuando la Resolución de Superintendencia N.º 000270-2018-MIGRACIONES estableció que los ciudadanos venezolanos debían presentar como requisito para su ingreso al territorio peruano. La referida disposición permitía de forma excepcional el ingreso de aquellos que portaran su cédula de identidad o partida de nacimiento por razones humanitarias. No obstante, la Defensoría del Pueblo (2020) señala que “la falta de claridad de dicha disposición generó la

adopción de decisiones arbitrarias durante el control migratorio” (pp. 30 - 31). Sumado a dicha situación, la llegada de gran cantidad de ciudadanos venezolanos al Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) en Tumbes produjo un colapso en la atención del control migratorio respectivo, por lo que ello generó una dilación de varios días en la atención brindada (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 31).

Todo lo señalado, nos revela que múltiples son los desafíos que el Estado peruano enfrenta en la protección de refugiados y migrantes, los cuales al encontrarse interrelacionados tienen un impacto tanto en la percepción pública como en las políticas migratorias. De esa forma, la creciente inseguridad y la criminalización de la migración han contribuido a una visión negativa de la migración, lo que ha generado posturas más restrictivas que podrían afectar los derechos de los migrantes. Asimismo, la presión sobre los servicios públicos y la economía local, en concordancia con la falta de integración en la sociedad peruana son puntos a considerar en la respuesta del Perú ante el fenómeno de desplazados medioambientales.

3.1.3. Resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a especialistas

3.1.3.1. Refugio

3.1.3.1.1. Categoría regímenes

Indicadores: régimen universal, régimen regional y régimen peruano

Ítems	Regímenes de la institución del refugio
<p>¿Cómo ha evolucionado el marco legal internacional en cuanto al régimen de protección de refugiados y qué implicaciones tiene para la política exterior del Perú?</p>	<p>Solo un entrevistado respondió la pregunta y manifestó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El marco legal internacional ha tenido una evolución notable en el desarrollo de estándares internacionales que cuentan con un criterio de protección de derechos humanos, siendo estos incorporados al ordenamiento peruano en el año 2002, con la promulgación de la Ley N.º 27891, Ley del Refugiado. ▪ Previo a dicha norma, Perú contaba con el Decreto N.º 007-85-RE, norma que no se alineaba a los estándares internacionales del derecho internacional de los refugiados, fusionando de manera poco técnica la figura del refugio con el asilo latinoamericano. ▪ Si bien Perú cuenta con una norma sobre refugiados protectora, los nuevos retos como la migración masiva requieren la incorporación de algunos nuevos estándares internacionales (como la protección de menores no acompañados) y el establecimiento de criterios para evitar el uso abusivo de la figura del refugio (empleado por mafias que buscan el ingreso o tránsito de personas por los Estados, así como la permanencia de personas que no cumplen con normas migratorias).

Nota. Elaboración propia.

3.1.3.1.2. Categoría principios

Indicadores: principio de no devolución, principio de no sanción, principio de unidad familiar, principio de confidencialidad, principio de beneficio de la duda y principio de responsabilidad compartida

Ítems	Principios de la institución del refugio
<p>a) ¿Cómo se ha adaptado el principio de no devolución en el contexto peruano para proteger y apoyar a los refugiados, considerando la normativa internacional y la realidad local?</p>	<p>a) Solo un entrevistado respondió la pregunta y señaló lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El principio de no devolución se ha ido asentando y ha permitido un primer pronunciamiento de Migraciones en el Perú, en el que en aplicación de este se cambió una decisión inicial de salida del país por una de permanencia de una ciudadana venezolana, lo que demuestra la importancia y evolución de dicho principio. ▪ En dicho caso, se trató de una ciudadana venezolana que era activista en contra del gobierno de Venezuela y que no solicitaba la condición de refugiada debido a la naturaleza apolítica de dicho estatus, por lo que al comprobarse que se encontraría en riesgo al volver a su país, no fue devuelta a pesar de haber incumplido normas migratorias.
<p>b) ¿Cómo ha evolucionado el principio de no devolución desde su inclusión en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en qué medida se ha ampliado su alcance o aplicación a lo largo del tiempo?</p>	<p>b) Los entrevistados manifestaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El principio de no devolución propio de los refugiados se ha ido desarrollando y ha pasado a tener la categoría de ius cogens, la cual ha sido consagrada en opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como la que determinó la responsabilidad internacional de Bolivia al pretender devolver al Perú a refugiados peruanos que se encontraban en su territorio. Dicha consideración no existía en el año 1951 y constituye parte de la evolución del derecho internacional de los derechos humanos. ▪ El caso Ioane Teitiota de Kiribati versus Nueva Zelanda constituye un hito, dado que es la primera vez que un órgano cuasi – jurisdiccional del ámbito de Naciones Unidas asocia las necesidades de protección internacional con el cambio

climático y genera tres descubrimientos importantes:

1. Existencia de un nexo entre el cambio climático y la migración, así como destaca la potencial vulneración del principio de no devolución, a pesar de que no reconoce la protección de Teitiota a través de la condición de refugiado. Ello debido a que dicho principio que constituye norma *ius cogens* debe ser aplicado para personas que pueden sufrir un riesgo inminente con su eventual retorno al Estado de origen.
 2. Asocia devolución de personas que emigran por efectos del cambio climático a vulneración de derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como vida o prohibición de tratos crueles, entre otros.
 3. Importancia de que Estados comiencen a adoptar acciones conjuntas para aliviar causas estructurales que generan el cambio climático, de forma que pueda prevenirse futuros desplazamientos.
- El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha ampliado la concepción del principio de no devolución a través de:
 - Reconocimiento del referido principio como un derecho de las personas refugiadas y migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana (jurisprudencia y opiniones consultivas).
 - Cristalización del principio en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en el que se lo reconoce como un derecho humano.
 - A nivel regional, la Declaración de Cartagena ha reconocido este principio como norma *ius cogens*.
 - En el Sistema Universal, dicho principio ha sido reconocido en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura.

c) Los entrevistados afirmaron lo siguiente:

<p>c) ¿Considera que el principio de no devolución debería extenderse más allá de los refugiados tradicionales para incluir a otros grupos vulnerables como los desplazados medioambientales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si de acuerdo a los estándares internacionales, una persona que ha sido desplazada por razones medioambientales pone en riesgo su vida, integridad o libertad en caso sea devuelta a un determinado país, esta persona tiene el derecho de invocar el principio de no devolución y el Estado tiene la obligación de acatarla. ▪ Uno de los entrevistados considera que dicho principio no sería aplicable por el simple hecho de que personas sean desplazadas por efectos medioambientales sino debido a que gira en torno a situaciones de riesgo para la vida, integridad o libertad.
<p>¿Qué argumentos jurídicos respaldarían esta expansión?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe jurisprudencia en el Sistema Interamericano sobre la aplicación del principio de no devolución en el caso de personas con grave situación de salud que no pueden ser devueltas a un país donde no existen las condiciones para brindar un tratamiento adecuado, por lo que se tendría que evaluar la situación particular del desplazado por razones medioambientales para determinar si su vida, integridad o incluso su libertad se encuentran en peligro, derechos que constituyen estándar del derecho internacional.
<p>¿Es suficiente este principio para abordar las necesidades de protección de los desplazados ambientales o se requieren nuevos instrumentos jurídicos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Según la opinión de uno de los entrevistados, actualmente no existen instrumentos internacionales que protejan a los desplazados medioambientales, por lo que si se busca su protección es indispensable trabajar nuevos instrumentos. ▪ Es un principio importante dado que permite brindar distintas formas de protección en el ámbito interno de los Estado. No obstante, no es suficiente debido a que, si bien los Estados lo reconocen, no tienen el conocimiento de cómo operativizarlo y darle efectividad en su territorio, determinando qué personas se encuentran expuestas a un riesgo inminente al volver a su país de origen a pesar de no cumplir con la condición de refugiado.

<p>d) ¿Considera que el principio de no devolución ha adquirido el estatus de norma de ius cogens en el derecho internacional?</p> <p>¿Qué implicaciones tendría esto para la protección de los desplazados ambientales?</p>	<p>d) Los entrevistados señalaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Por lo menos a nivel americano, el principio de no devolución tiene el carácter de norma ius cogens (pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). ▪ A nivel regional, la Declaración de Cartagena ha reconocido este principio como norma ius cogens. ▪ El criterio para la aplicación del principio de no devolución debe girar en torno a la vulnerabilidad y a las consecuencias que puede generar dicha situación, dado que se pondría en riesgo la vida y la integridad de las personas. Como ejemplos se puede mencionar los casos de falta de medicinas o de condiciones para tratar una enfermedad grave, así como la hambruna.
<p>e) ¿Qué desafíos enfrenta el principio de no devolución en la práctica, especialmente en relación con la seguridad nacional y el orden público?</p> <p>¿Cómo se han resuelto estos desafíos en el contexto de los</p>	<p>e) Los entrevistados afirmaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El fenómeno de afluencia masiva puede ocasionar que quizás una proporción muy minoritaria de ellos cometan actos delictivos, siendo que estos al repercutir en los medios de comunicación pueden originar temor, estereotipos y reacciones contrarias a la migración en la población. La búsqueda de seguridad puede justificar el endurecimiento y la limitación de derechos, incluso cambios normativos en el país. ▪ La difusión de información a las autoridades sobre cuáles son los estándares internacionales de protección y las medidas que se establecen para evitar un mal uso de la figura del refugio. ▪ Falta de conocimiento de cómo implementar el principio de no devolución en los Estados. ▪ Contar con información confiable del país de origen respecto a qué derechos podrían ser vulnerados frente a un eventual retorno de una persona. ▪ Se vienen resolviendo los desafíos mencionados de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> - Se trabajan con transparencia las modificaciones normativas de seguridad, así como la preservación o modificación de las

<p>refugiados tradicionales?</p> <p>¿Cuáles serían los desafíos para implementar el principio de no devolución para proteger a los desplazados medioambientales en las fronteras del Perú?</p>	<p>normas de protección de refugiados, de acuerdo a los estándares internacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A fin de lograr que no exista perturbación entre el trabajo en materia de refugiados y de seguridad, se aplican las herramientas que brinda el Derecho Internacional de los Refugiados para excluir de la figura de los refugiados a personas que no merecen dicha protección como aquellos que hayan delinquido o que sean un riesgo para la seguridad y el orden público. ▪ Desafíos sociales (reacción frente a presencia masiva de extranjeros en la sociedad), políticos (reflejo en dicho ámbito) y normativos.
--	--

3.1.3.1.3. Categoría derechos

Indicadores: derecho a no ser devueltos, derecho a recibir protección internacional, asistencia humanitaria y acceso a derechos civiles y políticos

Ítems	Derechos de los refugiados
<p>¿Qué tanta efectividad es percibida por los refugiados en el Perú en cuanto al ejercicio de sus derechos reconocidos internacionalmente y cómo estos derechos impactan su integración social y económica en la comunidad de acogida?</p>	<p>Solo un entrevistado respondió la pregunta y manifestó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En principio, desarrollan una labor específica: calificación del refugio y otorgamiento de tal condición. Sin embargo, existen encuestas que reflejan la situación de los extranjeros en el Perú y sus carencias. ▪ Es posible que existan diversidad de opiniones, dependiendo en la facilidad que tienen las personas para su regularización migratoria (solicitantes de refugio con elementos para calificar reciben

	<p>decisiones más rápidas, mientras aquellos que no deben esperar más tiempo).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los refugiados reconocidos en Perú poseen un carné de extranjería, el cual les otorga derechos como cualquier residente en el país, tales como el de trabajar en nuestro territorio. Enfrentan desafíos similares a los peruanos, así como dificultades adicionales como xenofobia y discriminación.
--	---

Nota. Elaboración propia.

3.1.3.2. Desplazados medioambientales

3.1.3.2.1. Categoría causas

Indicadores: cambio climático y desastres naturales

Ítems	Causas generadoras de desplazados medioambientales
<p>a) ¿Cómo definiría el fenómeno de los desplazados medioambientales y qué factores actuales considera que lo agravan?</p>	<p>a) Los entrevistados señalaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Debido a circunstancias medioambientales que impiden el desarrollo normal de la vida de las personas, estas deciden dejar sus lugares de residencia habitual y moverse hacia otros espacios, los que pueden ser dentro de los mismos territorios donde son nacionales o incluso puede llevarlos a cruzar fronteras. ▪ Se trata de una dinámica de movilidad generada por factores climáticos que impulsan a las poblaciones a abandonar sus países de origen. ▪ Existe inmovilidad involuntaria (personas que no pueden trasladarse a pesar de desearlo) y voluntaria (no me desplazo del lugar por voluntad propia), siendo que aquellas poblaciones atrapadas son las que se encuentran más vulnerables frente a los impactos del cambio climático y los desastres de origen natural. ▪ Un desastre natural de origen natural grave puede generar una disminución de flujos migratorios en el caso de poblaciones empobrecidas sin posibilidad de financiar su movilidad, por lo que se trataría de factor multicausales. ▪ Existen múltiples tipos de desplazados medioambientales y los factores agravantes: de

<p>¿Qué papel juegan los desastres naturales y el cambio climático en el aumento de estos desplazamientos?</p>	<p>dicho fenómeno son la actividad humana, la deforestación y la pérdida de diversidad biológica</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El cambio climático constituye uno de los factores que inciden directamente en el desplazamiento de las personas. Los cambios que producen en el medio ambiente pueden convertir zonas en inhabitables y sin condiciones mínimas de dignidad para las personas como sequías, inundaciones, así como eventos catastróficos como huracanes, ciclones, tornados, entre otros. ▪ Los desastres repentinos pueden generar desplazamientos inmediatos, mientras que aquellos de evolución lenta dificultan la cuantificación de sus efectos y pueden dejar a poblaciones vulnerables atrapadas (no tienen los medios para trasladarse fuera de las zonas afectadas). ▪ También pueden ocasionar migración de forma indirecta, a través de problemas económicos y de seguridad. ▪ Los desastres repentinos son más fáciles de anticipar y medir en términos de impacto migratorio, así como prevenir por parte de los Estados, mientras que los desastres de evolución lenta presentan mayores desafíos para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.
<p>¿Puede proporcionar ejemplos específicos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se mencionaron los siguientes ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> - Islas en la zona del Pacífico, en las que el aumento del nivel del mar ha provocado que su población tenga que desplazarse y abandonar sus lugares de residencia. - Estados insulares que tienen la intención de comprar territorio en zonas de tierra firme para trasladar a sus nacionales. - En Centroamérica, los Estados han sufrido alteraciones climáticas que no permite el cultivo como antes, lo cual ha generado desplazamientos de personas hacia el norte (Estados Unidos).

<p>b) ¿Cómo visualiza el futuro de la política migratoria peruana en el contexto del cambio climático y sus efectos en la migración?</p> <p>¿Qué acciones concretas debería tomar el gobierno peruano para tener una respuesta adecuada ante los desplazados por causas ambientales?</p> <p>c) ¿Qué tipos de desplazamientos por causas ambientales ha observado en su región y cuáles son las principales causas detrás de estos desplazamientos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerzas naturales como el terremoto de Haití del 2010 que provocó desplazamientos y reconocimientos de refugio en determinadas circunstancias particulares. - Los ciclones, tormentas tropicales y huracanes generan impactos inmediatos que pueden provocar desplazamientos - En el continente africano pueden encontrarse ejemplos específicos. <p>b) Solo un entrevistado respondió la pregunta y señaló lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Considera que, si bien la política migratoria ya contempla el contexto del cambio climático y la posibilidad de migrar al país, esta no observa con claridad la posibilidad real de una afluencia masiva por dicho motivo. ▪ La calidad migratoria humanitaria y la figura de la afluencia masiva de personas constituyen herramientas que en el futuro se emplearán para enfrentar en un primer momento el fenómeno en estudio. No obstante, esta no sería suficiente, por lo que se necesitarán implementar medidas complementarias para darle respuesta. <p>c) Solo un entrevistado respondió la pregunta e indicó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un caso nacional muy estudiado es el de Arequipa que explica la migración en la región andina. ▪ Regiones afectadas: América Latina, el Caribe y Sudamérica.
--	--

Nota. Elaboración propia.

3.1.3.2.2. Categoría tipos

Indicadores: transfronterizos, internos, forzosos y voluntarios

Ítems	Tipos de desplazados medioambientales
<p>a) ¿Qué grupos de población son más vulnerables a los desplazamientos medioambientales en su región (por ejemplo, mujeres, niños, personas mayores)?</p>	<p>a) Los entrevistados señalaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En la migración proveniente de Haití y luego la que regresó con dirección hacia Estados Unidos se pudo identificar que, mayoritariamente estuvo conformado por varones, también por mujeres y menores (algunos de ellos sin padres y acompañados de adultos que actuaban como tutores). ▪ Los desastres naturales y el cambio climático afectan a todas las personas en una región en específico, pero no de la misma manera, dado que algunas poblaciones especialmente empobrecidas no pueden llegar a abandonar dichos lugares y quedan atrapadas en situaciones catastróficas. ▪ Existen ciertos grupos que poseen características específicas que aumentan su vulnerabilidad como las mujeres y niños quienes enfrentan riesgos adicionales como violencia de género y explotación. Asimismo, las mujeres embarazadas y niñas enfrentan barreras adicionales, así como la población LGBT, que puede llegar a destinos donde sus derechos no son reconocidos. ▪ Las comunidades indígenas, minorías étnicas y afrodescendientes suelen vivir en pobreza y marginalidad, lo que agrava su situación frente al cambio climático y limita su capacidad de adaptación, ocasionando situaciones de supervivencia crítica. ▪ En el contexto de desplazamientos ambientales, los niños, ancianos y migrantes también se enfrentan a capas adicionales de vulnerabilidad debido a su situación específica.
<p>b) ¿Cómo se comparan los desplazamientos medioambientales transfronterizos con los internos en</p>	<p>b) Los entrevistados manifestaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe una diferencia dramática entre ambos tipos de desplazamientos. Al ser desplazado dentro de su propio país de nacionalidad, es obligación del Estado brindar protección y atender las

<p>términos de desafíos y necesidades?</p>	<p>necesidades de sus nacionales. Por el contrario, los desplazados que cruzan una frontera son extranjeros y como tal, se encuentran en mayor vulnerabilidad a la espera de que los Estados cumplan su obligación internacional, especialmente en casos de movimientos masivos.</p>
<p>¿Cuáles son las diferencias entre los desplazados medioambientales voluntarios en comparación con los desplazados forzosos?</p>	<p>Solo un entrevistado respondió la pregunta y señaló lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Considera que lo que permitiría una diferenciación es el grado de afectación que sufren las personas, lo que las lleva a buscar alternativas en otro Estado antes de que su situación se deteriore gravemente. En principio, una persona que busca alternativas en otro país debido a dificultades para conseguir trabajo producto de la afectación de la agricultura por una grave sequía puede parecer que toma una decisión más voluntaria, mientras que aquella otra que se enfrenta a una situación extrema como el hambre porque ya no es posible la agricultura en su país se encuentra en una situación de supervivencia. Sin embargo, en ambos casos, la raíz del desplazamiento es un problema medioambiental que se encuentra fuera del control de las personas, siendo que estas se ven siempre forzadas, de alguna manera.

Nota. Elaboración propia.

3.1.3.2.3. Categoría características

Indicadores: forzados, derechos humanos vulnerados, vida en peligro, principio de no devolución y transfronterizos

Ítems	Características de desplazados medioambientales
<p>¿Cuáles son los derechos específicos que deben ser protegidos o garantizados para los desplazados ambientales? ¿Qué derechos humanos son más comúnmente vulnerados entre los desplazados medioambientales transfronterizos?</p>	<p>Solo un entrevistado respondió la pregunta y manifestó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En principio deben protegerse el derecho a la vida y a la integridad y ello puede conllevar a aplicar el principio de no devolución, el cual implica medidas que eviten la exposición al riesgo de los desplazados medioambientales al ser devueltos a países donde puedan estar en peligro como también atender otros derechos cuya inatención genere una vulneración a la integridad y la vida como el derecho a la alimentación, al vestido, acceso a la salud. ▪ Si los desplazados logran ingresar y permanecer en un país, deben tener acceso a la justicia en casos de delitos y condiciones mínimas de vida como no estar expuestas ante condiciones climáticas adversas. ▪ En situaciones de afluencia masiva producto de un desastre natural, los Estados pueden brindar protección temporal y garantizar atención a necesidades básicas (alimento, vivienda y techo), aunque esto no implique reconocimiento de un estatus migratorio formal.

Nota. Elaboración propia.

3.1.3.2.4. Categoría tratamiento

Indicadores: acuerdos, mecanismos e iniciativas

Ítems	Acuerdos, mecanismos e iniciativas que aborde la problemática de desplazados medioambientales
<p>a) ¿Qué iniciativas internacionales se han desarrollado para apoyar a los</p>	<p>a) Los entrevistados manifestaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La iniciativa Nansen buscó presentar la problemática de los desplazamientos medioambientales a nivel de Naciones Unidas.

<p>desplazados medioambientales?</p> <p>¿Qué acuerdos internacionales y regionales existen actualmente para la protección de los desplazados medioambientales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el marco de los 40 años de la Declaración de Cartagena se realizaron tres consultas, siendo una de ellas exclusivamente dedicada a la atención de personas desplazadas por desastres medioambientales y que convocó a representantes de toda la región americana. Dicho proceso concluirá a fin de año en Santiago (Chile) con la adopción de una declaración final y el Plan de Acción de Cartagena + 40, la cual será presentada en Ginebra y negociada a nivel del GRULAC. ▪ A nivel del Sistema Universal, el Alto Comisionado de la ONU publicó en 2018 un informe titulado “Cambio Climático e Inmigración”, el cual destaca la conexión entre el cambio climático y la movilidad humana, así como la afectación de derechos que genera, tales como la vida, salud, alimentación y vivienda. ▪ El Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios se pronunció en el 2019, reconociendo al desplazamiento forzado como uno de los principales efectos del cambio climático, subrayando la necesidad de mecanismos de cooperación. A pesar de su carácter de soft law, al tener los comités un origen en tratados ratificados por Estados como el Perú, les confiere una alta influencia en el ámbito internacional. ▪ Creación de la Relatoría Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático en octubre de 2021, la cual ha emitido un informe sobre la protección y promoción de derechos humanos en el contexto del cambio climático que aborda tanto la migración internacional como el desplazamiento interno generado. ▪ Se cuentan con instrumentos que no tienen naturaleza vinculante. ▪ A nivel internacional, se cuenta con el Marco Internacional de Gestión de Riesgo de Desastres.
<p>b) ¿Qué desafíos enfrentan las autoridades y</p>	<p>b) Solo un entrevistado respondió la pregunta y manifestó que los desafíos se presentan tanto del lado de las personas que buscan protección como</p>

<p>organizaciones en la implementación de mecanismos efectivos para los desplazados medioambientales?</p>	<p>del lado de las autoridades que tendrían que proporcionarla.</p>
<p>c) ¿Qué derechos específicos deben ser protegidos o garantizados para los desplazados?</p>	<p>c) Solo un entrevistado respondió la pregunta y manifestó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En principio deben protegerse el derecho a la vida y a la integridad y ello puede conllevar a aplicar el principio de no devolución, el cual implica medidas que eviten la exposición al riesgo de los desplazados medioambientales al ser devueltos a países donde puedan estar en peligro como también atender otros derechos cuya inatención genere una vulneración a la integridad y la vida como el derecho a la alimentación, al vestido, acceso a la salud. ▪ Si los desplazados logran ingresar y permanecer en un país, deben tener acceso a la justicia en casos de delitos y condiciones mínimas de vida como no estar expuestas ante condiciones climáticas adversas. ▪ En situaciones de afluencia masiva producto de un desastre natural, los Estados pueden brindar protección temporal y garantizar atención a necesidades básicas (alimento, vivienda y techo), aunque esto no implique reconocimiento de un estatus migratorio formal.
<p>d) ¿Qué desafíos legales y políticos enfrentan los desplazados ambientales en su búsqueda de protección y refugio?</p>	<p>d) Los entrevistados indicaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los desplazados medioambientales se enfrentan a los siguientes desafíos: <ul style="list-style-type: none"> - Social: La llegada masiva de desplazados pueden provocar rechazo en la población local, la cual teme la pérdida de empleos e inseguridad. - Político: La opinión negativa en contra de los migrantes suelen tener un impacto en las decisiones políticas, reflejando una tendencia a adoptar posturas más restrictivas. - Legal: Las reacciones sociales y políticas pueden originar en cambios en la normativa

<p>¿Cree que la comunidad internacional ha reconocido adecuadamente el fenómeno de los desplazados ambientales?</p>	<p>migratoria, convirtiéndola en más estricta y restrictiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dado que suelen generar desplazamientos masivos, aumentando el impacto y complejidad de la situación. ▪ No existen tratados o convenios internacionales que aborden de manera específica la migración climática o los desplazados ambientales que generen obligaciones de protección hacia esta población. ▪ La ausencia de una categoría legal reconocida que pueda describir la relación entre migración y cambio climático complica que se entienda el fenómeno y pueda abordarse. ▪ La conexión entre migración y cambio climático es compleja y varía según el tipo de evento ambiental (repentino o de evolución lenta), lo que dificulta la identificación de un nexo claro. Es una dinámica multicausal. ▪ Si bien existe un aumento de instrumentos de <i>soft law</i>, al no ser vinculantes, se limita la efectividad de protección de los desplazados. ▪ Los Estados deben implementar medidas de mitigación y protección complementaria pero la soberanía interna suele ser priorizada sobre las obligaciones internacionales.
<p>e) ¿Cree que la legislación actual en la región es adecuada para proteger a los desplazados ambientales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No ha sido reconocido dicho fenómeno que afecta la vida de las personas, las cuales tienen que mantenerse por años en lugares como desplazados sin integrarse rápidamente. ▪ Los Estados suelen mostrar incomodidad con las migraciones masivas como las que pueden generarse por causas ambientales debido a la complejidad en su control. No obstante, la realidad va a empujar a los Estados a reconocer lentamente este fenómeno, aunque sin entusiasmo. <p>e) Solo un entrevistado respondió la pregunta y señaló lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La mayoría de los Estados no abordan el tema de los desplazados ambientales en su ordenamiento interno, lo que limita su protección efectiva.

<p>¿Qué cambios recomendaría?</p> <p>f) Desde su perspectiva, ¿qué medidas deberían implementarse a nivel nacional e internacional para abordar el fenómeno de los desplazados ambientales?</p> <p>¿Cómo se pueden mejorar los marcos jurídicos existentes para incluir la protección de los desplazados ambientales y qué cambios recomendaría?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dicha falta de normativa es generada por la postura reactiva que suelen adoptar los Estados en lugar de implementar medidas preventivas. ▪ A pesar de que Perú cuenta con medidas de regularización migratoria para problemas ambientales mediante la calidad migratoria humanitaria, los requisitos han sido endurecidos. ▪ Es importante que los Estados desarrollen medidas preventivas para gestionar los desplazamientos ambientales, dado que estos pueden convertirse en permanentes y difíciles de controlar. ▪ Contar con una categoría migratoria específica para los desplazados ambientales al igual que un procedimiento de calificación para cuando se necesite. <p>f) Los entrevistados manifestaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar la salud y el bienestar físico y mental de los desplazados, así como su seguridad (evitar violencia entre ellos) y reinserción en actividades económicas. ▪ Adopción de figuras que permitan una calificación y una calidad migratoria que contemple a los desplazamientos por causas ambientales, así como la modificación normativa respectiva. ▪ Una entrevistada manifestó no estar de acuerdo con la creación de más tratados específicos, ya que podrían limitar la interpretación y aplicación de derechos humanos existentes. Por el contrario, apuesta por el uso de tratados ya existentes para abordar el fenómeno de los desplazados ambientales, permitiendo una interpretación dinámica y evolutiva. ▪ Judicializar casos relacionados con el fenómeno en estudio ante cortes internacionales en base a las obligaciones jurídicas existentes. ▪ Reforzar el principio de buena fe en la aplicación territorial y extraterritorial de los derechos humanos, asegurando que se garantice en otros territorios donde los Estados tienen control.
--	--

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer los mecanismos a nivel nacional que contengan el desarrollo de estándares internacionales para proteger a los desplazados ambientales. |
|--|---|

Nota. Elaboración propia.

3.2. Discusión de resultados

En relación con la primera pregunta específica *¿Qué incidencia tienen los desplazados medioambientales en la institución del refugio en el contexto internacional?*, los resultados revelan lo siguiente:

Acerca de la **categoría regímenes**, en la actualidad, los desplazados medioambientales no han sido abordados de manera específica como sujetos de protección internacional ni por el régimen universal del refugio (constituido por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967) ni por el desarrollado en nuestra región, expresado en la Declaración de Cartagena, que amplía el concepto de refugiado, lo que limita su acceso a mecanismos de asilo. Se trata de una problemática totalmente nueva que ha abierto el debate de si es necesario la creación de nuevas categorías legales o la adaptación de las ya existentes para enfrentar la complejidad de los desplazamientos transfronterizos relacionados a eventos ambientales.

En el régimen universal de la institución del refugio, existe dificultad de identificación de “persecución”, “perseguidor” en el caso de los desplazados medioambientales, requisitos indispensables para habilitar la protección de dicha institución. Así, algunos autores han intentado adaptar las referidas nociones a violaciones graves de derechos humanos, así como a Estados responsables de los gases de efecto invernadero, respectivamente, en el contexto del cambio climático, sin lograr aceptación de la comunidad internacional. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, según lo señalado por ACNUR, los desplazados medioambientales

podrían calificar para el estatus de refugiado, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en la Convención de 1951; es decir, si en conjunto con la degradación ambiental confluyen un temor de persecución por raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

En el régimen regional, se abriría la posibilidad de protección para los desplazados medioambientales a través de una interpretación evolutiva del supuesto "otras circunstancias que perturben gravemente el orden público". Ello debido a que se trata de un supuesto amplio que no cuenta con una definición consensuada en general, lo que permitiría aceptar que los desastres naturales y las condiciones climáticas extrema también pueden afectar severamente a grupos humanos, generando inestabilidad y repercutiendo de forma negativa en el orden público de un Estado. La coyuntura actual contrasta notablemente con la de 1984, cuando fue adoptada la Declaración de Cartagena, siendo que dicha situación merece ser tomada en cuenta por los Estados, a fin de no dejar desprotegidos a aquellos cuya su vida e integridad se encuentra amenazada debido a nuevas tendencias en la movilidad humana.

Respecto a la **categoría principios**, la institución del refugio cuenta con principios que son cruciales para la protección de los desplazados medioambientales, especialmente el *non – refoulment*, el cual establece que ninguna persona deberá ser devuelta a un país donde su vida o libertad se encuentren en riesgo. En el contexto de los desplazamientos por causas ambientales, su aplicación significaría que los Estados tendrían que evaluar la situación del país de origen o residencia de los desplazados medioambientales antes de proceder a su expulsión. Otros principios que podrían implementarse para el fenómeno en estudio son el principio de no sanción (debido a que si huyen de situaciones ambientales

extremas provocadas por desastres naturales o degradación ambiental por el cambio climático no deberían recibir sanciones por su entrada irregular a otro país), el principio de unidad familiar (buscaría considerar la reunificación familiar para aquellos desplazados medioambientales cuyas familias han sido separadas y forzadas a dejar sus hogares), el principio de responsabilidad compartida (que reconoce que el desplazamiento por causas ambientales puede llegar a trascender las fronteras y requiere una acción coordinada a nivel internacional), entre otros.

Acerca de la **categoría derechos**, el fenómeno de los desplazados medioambientales se encuentra estrechamente vinculado con la posible afectación de derechos protegidos por la institución del refugio, como el derecho a que los afectados no sean devueltos a lugares donde peligre su vida o libertad, a recibir protección internacional (muchos ordenamientos internos no aceptan las causas ambientales como válidas para poder acceder al asilo), asistencia humanitaria (al encontrarse en situaciones vulnerables es vital que puedan recibir la ayuda necesaria para la satisfacción de sus necesidades básicas) como permitir su acceso a derechos civiles y políticos (la falta de reconocimiento legal puede ser un impedimento para el ejercicio de dichos derechos). En el Perú, las personas que cuentan con la condición de refugiado poseen los mismos derechos con los que cuenta cualquier residente en nuestro territorio. Sin embargo, la efectividad del ejercicio de estos se encuentra condicionado a la facilidad de poder acceder a una calidad migratoria regular, así como a desafíos adicionales como la discriminación y xenofobia.

En relación con la segunda pregunta específica *¿Cuáles son los principios fundamentales del refugio que podrían ser aplicables para ofrecer protección especial a desplazados medioambientales?*, los resultados revelan que:

Acerca de las categorías **características y principios**, la presente investigación ha decidido adoptar una definición de “desplazado medioambiental” que reconoce al principio de no devolución como un instrumento importante para la protección de estos grupos humanos afectados por los desastres naturales y la degradación ambiental producida por el cambio climático. En ese sentido, el desarrollo de dicho principio más allá del espectro de la institución del refugio al ser reconocido como norma de *ius cogens* en diversas opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana, sugiere que las excepciones a su aplicación, consignadas en la Convención de 1951, han quedado atrás y podría ser empleada para evitar el retorno de una persona, sin importar que no tenga la condición de refugiado, cuya vida, libertad o integridad se pongan en riesgo con su retorno a su país de origen.

Ahora bien, en el presente caso el hecho de que el origen de la vulneración de los referidos derechos provenga de un desastre natural o degradación ambiental extrema causada por el cambio climático, no impide que la persona pueda invocar el principio de no devolución en su auxilio para poder salvaguardar su existencia, teniendo los Estados la obligación de respetar dicha solicitud. Es así que, en virtud del principio de *non-refoulement*, los desplazados medioambientales se verían protegidos contra las expulsiones de frontera sin un análisis adecuado y contra devoluciones indirectas, aplicándose esta protección tanto en casos individuales como en grupos masivos, sin importar su condición migratoria.

Asimismo, dado que las garantías del debido proceso y la protección judicial deben respetarse en todo procedimiento que determine la expulsión de un solicitante de refugio o refugiado, dicha protección sería también aplicable en casos de personas desplazadas por eventos ambientales extremos. De igual manera, cabe

indicar que la jurisprudencia del Sistema Interamericano y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha demostrado que otros derechos fundamentales, más allá del derecho a la vida y la seguridad personal, activarían la prohibición de la devolución de personas, tales como la protección contra tratos crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a la salud.

Se trata de casos en los que, si bien no se ha analizado la existencia de persecución o la condición de refugiado, se ha aplicado el principio de no devolución. De esa forma, ello indicaría que dicho principio podría ser útil más allá del ámbito del refugio y aplicarse en contextos relacionados con causas ambientales, lo cual fue advertido en el caso Teitiotia contra Nueva Zelanda. No obstante, aunque este principio ofrecería una vía de protección a personas desplazadas medioambientales dentro del territorio de un Estado, su efectividad se vería afectada por su deficiente implementación en los Estados, lo cual pondría en un evidente riesgo de retorno a todos aquellos individuos que no calificaran como refugiados.

En relación con la tercera pregunta *específica* ***¿Qué características específicas de los desplazados medioambientales presentan desafíos particulares para la legislación peruana y cómo podrían abordarse desde una perspectiva legal y política?***, los resultados revelan que:

Respecto a la **categoría causas**, dado que no existe una denominación y definición acordada de forma unánime por la comunidad internacional, la elección de este, así como de las causas de carácter ambiental que se considerarán determinarán al grupo de personas sujetas de la protección internacional deseada. Conuerdo con los entrevistados de que dicho fenómeno se encuentra relacionado a eventos de carácter ambiental que no permiten el normal desarrollo de la vida de

las personas, en tal magnitud que los obligara incluso a cruzar las fronteras estatales en busca de su supervivencia y seguridad. Por otro lado, se debe considerar que el cambio climático definitivamente constituye un agravante que genera movilidad humana y los desastres naturales pueden causar desplazamiento inmediato de personas. Asimismo, se debe considerar que otro desafío relacionado a las causas que provocan desplazamientos del tipo materia de estudio es la complejidad en el análisis de los efectos de aquellos eventos de degradación ambiental que tienen un desarrollo lento.

Respecto de las **categorías tipos y características**, se debe tener en cuenta que, si bien los desastres naturales y el cambio climático afectan a toda la población de una región, no lo hacen de manera uniforme, siendo que a menudo las comunidades más pobres son las que se ven más afectadas sin poder tener la capacidad de escapar de una situación de riesgo. Asimismo, existen grupos humanos que se verían mucho más perjudicados dada su situación de vulnerabilidad específica, tales como mujeres y niños, mujeres embarazadas, población LGBT, comunidades indígenas, minorías étnicas y afrodescendientes, ancianos y migrantes.

Para la presente investigación los desplazamientos tienen que realizarse a través de las fronteras, debido a que ello permite diferenciarlos de aquellos desplazados internos que se encuentran bajo la protección de un Estado, dada su naturaleza de nacionales. Asimismo, estos últimos cuentan con una herramienta para su tratamiento denominado “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, mientras que los desplazados medioambientales transfronterizos al ser extranjeros se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad esperando algún tipo de asistencia internacional.

Otro elemento importante es que el desplazamiento sea forzado; es decir, que las personas sean afectadas de tal manera por los efectos negativos del cambio climático o los desastres en tal magnitud que se encuentren obligados a huir para poner en resguardo su vida, sin opción a elegir lo contrario. Sin embargo, un enfoque interesante es el señalado por el Entrevistado A003 (27 de septiembre de 2024), quien considera que la real diferencia con aquellos denominados “voluntarios” radica en el grado de afectación que los lleva a buscar resguardo en un país distinto al de su residencia, dado que en ambos casos su origen proviene de problemas medioambientales, fuera de su esfera de control.

Del mismo modo, se trata de casos en los que es indispensable salvaguardar su derecho a la vida e integridad, por lo que se podrían adoptar medidas que eviten su retorno a países donde su integridad se vea en riesgo, evitando su exposición a condiciones ambientales adversas y proporcionándole condiciones mínimas de vida. En esa línea, los Estados podrían ofrecerles protección temporal y satisfacer sus necesidades básicas, sin que ello implique otorgar un estatuto migratorio formal.

Acerca de la **categoría tratamiento**, el Estado peruano frente al fenómeno de los desplazados medioambientales enfrenta diversos desafíos de carácter económico, social político y legal, así como relacionados a la seguridad y el orden público. En la esfera de seguridad, la percepción de inseguridad en el Perú ha provocado que la migración sea asociada con el crimen organizado, generando preocupación en la población local. No obstante, estudios de la OIM señalan que no existe evidencia clara que respalde dicha conexión, tomando como ejemplo a la migración venezolana en el país. Es así que, la criminalización de la migración y la protección efectiva del Estado en materia de seguridad ha debilitado la confianza pública y ha fomentado un trato hostil hacia los migrantes.

Desde una perspectiva económica, proteger a grupos humanos extranjeros implica una asignación de recursos relacionados a su asistencia e integración, lo que se traduce en un impacto económico que debe ser considerado. La presión en los servicios públicos por parte de los migrantes podría generar rechazo en la población de acogida, quienes los perciben como una amenaza a su bienestar económico, pese a la deficiencia preexistente de dichos servicios. Con respecto a los desafíos sociales, la falta de cohesión social de los migrantes podría generar actitudes negativas de la población local, lo cual ha sido percibido en diversas encuestas con respecto a la migración venezolana, quienes han sufrido discriminación en Perú por su nacionalidad, por temor al incremento de la inseguridad y pérdidas de oportunidades laborales.

Todo lo mencionado impacta de forma clara en la esfera política y legal, expresándose en medidas y cambios en la normativa migratoria con un enfoque más restrictivo por parte de las autoridades. Asimismo, se advierte la falta de conocimiento en derechos humanos por parte de los funcionarios del Estado, quienes deberían ser capacitados sobre estándares internacionales de protección; y, la complejidad de coordinar respuestas efectivas entre los diversos sectores del Estado frente a flujos masivos de migrantes. Por otro lado, la revisión de documentos que orientan la acción del Estado peruano, como el Acuerdo Nacional, la Visión del Perú al 2050, el PEDN y el PESEM del Sector Relaciones Exteriores, revela una omisión relevante: no consideran en su contenido la nueva identidad del Perú como un destino de migración internacional, lo que limita al Estado al abordar los nuevos desafíos de la migración y su integración en el país, así como que ello tenga un impacto en la política exterior peruana.

A pesar de las omisiones mencionadas, es importante destacar aspectos positivos, puesto que el análisis de dichos documentos oficiales y los pronunciamientos escritos de cancilleres peruanos revela el apego del Perú con la defensa de los derechos humanos, la dignidad de las personas y el respeto al derecho internacional. Si bien la nueva realidad de Perú como país receptor de migrantes no se ve reflejado de forma plena en todos los documentos analizados, se debe resaltar que el PEDN ha identificado un escenario potencial que vincula el cambio climático y la degradación ambiental con la migración internacional y el número de refugiados que podría recibir el país, en un ejercicio de prospectiva.

Además, debemos hacer notar que el PNM sí reconoce este nuevo componente de identificación para el país (ser un país de origen, tránsito y destino de migrantes), así como los desafíos que implica, dedicando un eje exclusivo a los extranjeros en el Perú, en el que establece que su tratamiento sea acorde con los estándares de derechos humanos, promueve su integración y reconoce su contribución al país. Ello es particularmente relevante para el objeto de la presente investigación, pues sienta las bases para una gestión migratoria respetuosa e inclusiva en respuesta a los nuevos desafíos, incluido los desplazamientos causados por factores medioambientales.

Desde una perspectiva internacional, los Procesos de Cartagena constituyen una herramienta dinámica de los Estados de la región para abordar los desafíos que se presentan relacionados a movilidad humana, incluidos los desplazados medioambientales. Es así que, desde el Proceso de Cartagena + 30 en 2014, los Estados comenzaron a incorporar en sus discusiones a los efectos adversos del cambio climático y desastres en el desplazamiento humano, lo que refleja su compromiso por atender las necesidades de comunidades afectadas por estos

fenómenos. Es importante señalar que el Perú ha estado involucrado en este proceso, desde el Coloquio de 1984, participando activamente y suscribiendo las Declaraciones y Planes de acción adoptados. Todo lo señalado refleja, desde una esfera interna y externa, que existe una voluntad política del Estado peruano de protección y defensa de la persona humana, incluidos los desplazados, migrantes y refugiados.

Por otro lado, desde el ámbito legal, la región se destaca como pionera en la protección de los desplazados medioambientales, implementando diversas respuestas que tienden más hacia los mecanismos de protección complementaria (visas o permisos temporales de estadía) que a conceder el estatus de refugiado. No obstante, esta opción no ha sido completamente descartada, siendo que Cuba otorga dicho estatus en casos de cataclismos u otros fenómenos de la naturaleza. Además, cabe referir que existe la posibilidad de interpretar de manera evolutiva el supuesto “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena. Este enfoque está siendo discutido en el Proceso de Cartagena +40 que culminará en diciembre de 2024 en Chile, cuyas conclusiones serán guía para los Estados.

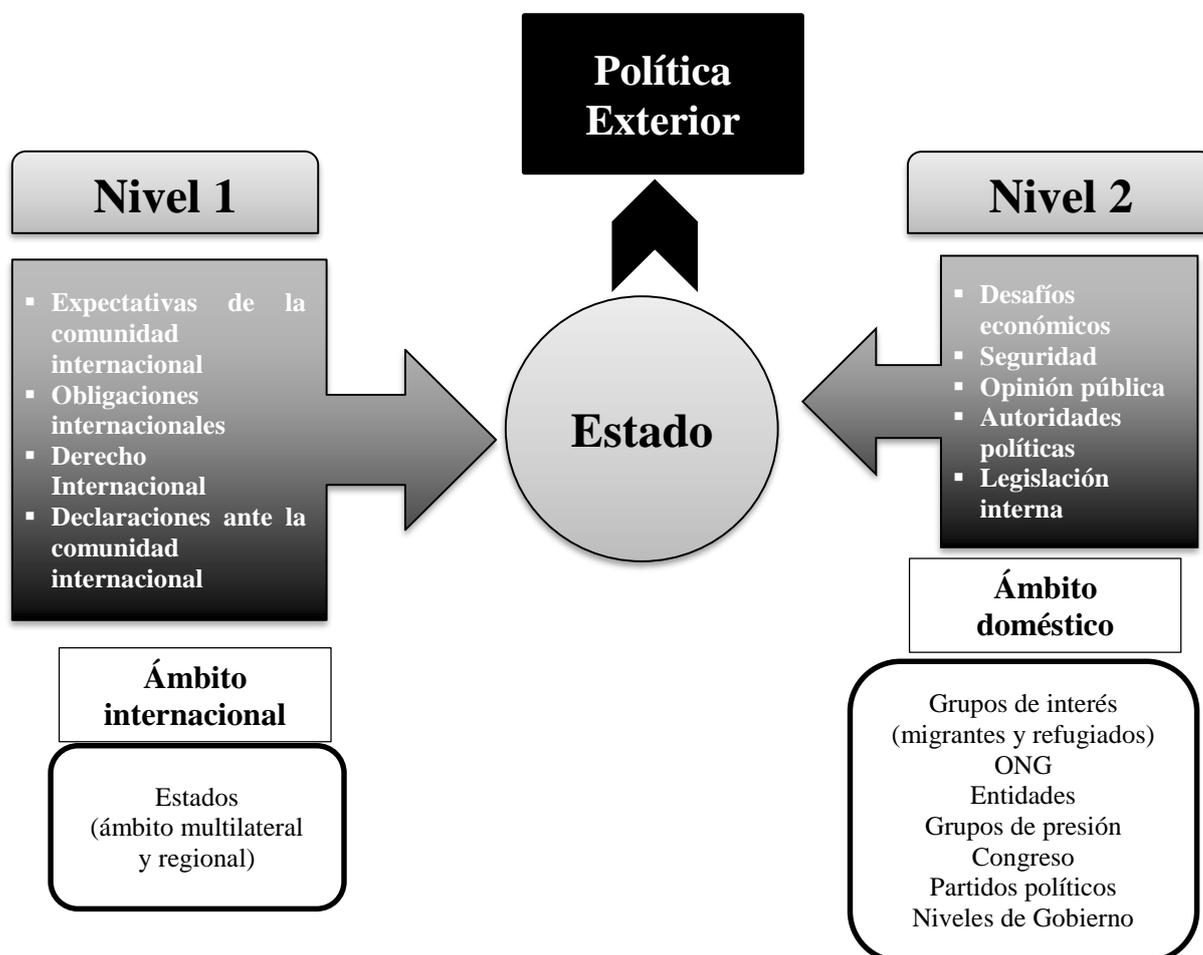
Desde el ordenamiento interno peruano, se dispone de herramientas valiosas para afrontar este fenómeno: la calidad migratoria humanitaria y la figura de afluencia masiva de personas. La primera se otorga a quienes han sido afectados por desastres naturales y ambientales, mientras que la segunda permite gestionar el ingreso masivo de personas de manera irregular al país en búsqueda de protección. En dicho caso, es posible que el Perú conceda de forma temporal el estatuto de protección temporal, siempre que la Comisión Especial, con apoyo de ACNUR, realice una calificación prima facie y registre las solicitudes correspondientes. Así,

el Perú cuenta con mecanismos para abordar, inicialmente, el fenómeno en estudio, en caso de no optar por otorgar el estatuto de refugiado, en virtud de la definición ampliada de Cartagena. Sin embargo, es evidente que será necesario que en el futuro se implemente medidas complementarias.

Ahora bien, se debe indicar que la decisión de Perú de optar por no otorgar protección a los desplazados medioambientales o de salvaguardarlos a través de la institución del refugio o mecanismos de protección complementaria ya existentes, puede ser analizada haciendo uso del modelo del juego de doble nivel de Robert Putnam²⁹. Es decir, analizar la decisión del Estado peruano teniendo en consideración tanto las presiones externas como las internas, entendiendo que existen diversidad de actores internos que también pueden influir en la política exterior de un país. A continuación, se presenta un gráfico con la herramienta teórica mencionada adaptada a la situación materia de estudio:

Figura 1

Teoría del juego a doble nivel de Robert Putnam aplicado al caso materia de estudio



Nota. Elaboración propia.

Si aplicamos la teoría de los juegos de doble nivel de Putnam a la posición que podría adoptar el Perú respecto a los desplazados medioambientales, observaremos cómo las decisiones del país estarán influenciadas por factores internos y externos. En el ámbito doméstico, el gobierno peruano enfrentaría presiones de diversos actores que buscarían defender sus intereses, lo que incluiría los desafíos ya descritos *supra*; es decir, necesidad de garantizar la seguridad y el bienestar de la población peruana, en un contexto en el que existe una alta percepción de inseguridad y rechazo hacia los migrantes. Por otro lado, en el ámbito

internacional, nuestro país tiene la obligación de cumplir con los compromisos y estándares de derechos humanos, así como de brindar atención a grupos humanos en especial situación de vulnerabilidad que lleguen a su territorio, como los desplazados medioambientales. Asimismo, es de su interés mantener una buena imagen ante la comunidad internacional.

Es así que, la decisión sobre el tratamiento que se daría a los desplazados medioambientales debería mantener un equilibrio entre los elementos de carácter interno y externo. En esa línea, si el gobierno peruano opta por no brindar protección a estos grupos humanos, podría satisfacer las demandas internas que responden al temor por su seguridad y bienestar económico. Sin embargo, dicha opción también tendría que alinearse con las expectativas de la comunidad internacional, la imagen que el país proyecta y el compromiso del país con la protección de los derechos humanos.

En base a lo expuesto y teniendo en cuenta la difícil coyuntura actual, considero que la decisión que adoptaría el Perú seguiría un enfoque equilibrado; es decir, mantener los mecanismos de protección complementaria que ya posee (calidad migratoria humanitaria y figura de la afluencia masiva) para asegurar que las personas desplazadas por efectos adversos del cambio climático o desastres cuya vida e integridad se viera en riesgo no queden desprotegidas. Esta decisión es equilibrada porque permitiría al Perú cumplir con sus obligaciones internacionales asumidas en instrumentos de protección de derechos humanos, evitando negar asistencia a dichas personas ni ir en contra de su activa participación en espacios que abordan esta temática. En un contexto interno más favorable y en línea con su larga tradición de defensa de derechos humanos, el Perú podría incluso liderar la iniciativa de otorgar refugio a aquellas personas que se encuentren en situación de

alta vulnerabilidad, mediante una interpretación evolutiva de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena.

Conclusiones

PRIMERA. – Brindar una respuesta al fenómeno de los desplazados medioambientales representa para el Perú tanto oportunidades como desafíos. El incremento de la aparición de desastres naturales y los efectos del cambio climático en nuestra región como generadores de movilidad humana constituye una preocupación que requiere una adecuada respuesta por parte del Estado. Sin embargo, el país se enfrenta a un fenómeno completamente nuevo, lo que explica la falta de marco legal específico de carácter internacional que reconozca dicha problemática y brinde una respuesta de protección. Desde una perspectiva política, será importante tener en consideración la coyuntura social del momento, siendo que las reacciones sociales se verán reflejadas en las decisiones adoptadas por las autoridades del país, las cuales pueden tender hacia una postura restrictiva en la formulación de políticas y normativa migratoria peruana. A pesar de ello, nuestro país cuenta con mecanismos útiles en nuestro ordenamiento interno para brindar una respuesta inicial ante la llegada de desplazados medioambientales a nuestro país: la calidad migratoria humanitaria y la figura de la afluencia masiva. En ese sentido, es importante que nuestro país considere la posibilidad de otorgar protección a desplazados medioambientales, ya sea a través del refugio o de mecanismo complementario de protección, acción que sería acorde con las políticas públicas internas de protección a los derechos humanos, la dignidad de la persona y la no discriminación, así como el comportamiento activo del Perú en la arena internacional en espacios que buscan una solución a la referida problemática.

SEGUNDA. – El reconocimiento del fenómeno de los desplazados medioambientales y su posible inclusión dentro del marco internacional del refugio revela una problemática emergente en debate por la comunidad internacional.

Actualmente, estas personas no constituyen sujetos de protección internacional bajo el régimen universal establecido por la Convención de 1951, al resultar complejo la aplicación del concepto de “persecución” al contexto de los desplazamientos producidos por el cambio climático o desastres, así como que dicha situación, por sí sola, no constituye uno de los motivos establecidos en dicho instrumento internacional. No obstante, ello no impide que una situación de degradación ambiental converja con algún otro motivo de persecución permitido, agravando la situación de vulnerabilidad de la persona; y, que, por ello, se le habilite el acceso al estatuto de refugiado. En el ámbito regional, la protección de los desplazados medioambientales encuentra un futuro más prometedor, teniendo en consideración que la definición ampliada de la Declaración de Cartagena podría ofrecer, en virtud a una interpretación evolutiva, acorde a la actualidad, del supuesto “otras circunstancias que perturban gravemente el orden público”, una oportunidad de protección para los desplazados medioambientales, reconociendo la conexión entre fenómenos ambientales adversos y movilidad humana, así como la situación de inestabilidad en la que un Estado y su sociedad se puede ver inmerso en consecuencia.

TERCERA. – El principio de no devolución ha mostrado su relevancia como herramienta para salvaguardar a aquellos que, debido a desastres naturales y degradación ambiental, ven amenazada su vida o integridad. A pesar de que el marco legal internacional, conformado por la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena, no reconoce explícitamente a los desplazados medioambientales como sujetos de protección, el principio de *non-refoulement* podría ser de aplicación, incluso en ausencia de una persecución tradicional. Se trata de un principio parte del derecho consuetudinario, asociado inicialmente al derecho

internacional de refugiados que ha ido evolucionando, expandiendo su alcance a situaciones más allá de la institución del refugio, como el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en las que el riesgo de vulneración de derechos como la vida, prohibición de la tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes, seguridad personal, así como la salud, han activado la no devolución de las personas involucradas. Dicho enfoque permitiría la aplicación de dicho principio a situaciones donde los desplazados no huyen de un actor específico, sino de condiciones ambientales extremas que amenazan su existencia; y, que, por ende, no podrían ser devueltos a lugares donde, en el peor de los casos, no puedan sobrevivir. Asimismo, al constituir norma *ius cogens* en el Sistema Interamericano, su protección se vería reforzada, evitando cualquier excepción que no provenga de una norma de igual rango y protegiendo la vida e integridad de personas que se encontrarían amenazadas con su retorno a su país de origen o residencia.

CUARTA. – Los desplazados medioambientales poseen características particulares que agravan su situación de vulnerabilidad. La falta de consenso universal en su denominación y definición obstaculizan los intentos de su protección. Sin embargo, puede indicarse que se trata de un fenómeno en los que los eventos ambientales extremos impactan en la vida de las personas, obligándolos a trasladarse a otros países para asegurar su supervivencia. Asimismo, al ser eventos de diferente naturaleza, tales como aquellos repentinos o de lento desarrollo, dificultan la determinación de sus efectos. Su impacto puede ser diferenciado en la población, debido a condiciones específicas en ciertas personas (mujeres, niños, población LGBT, minoría étnica, migrantes, ancianos, entre otros) que incrementan su vulnerabilidad. Se trata de desplazamientos de carácter transfronterizos y

forzados, en los que el grado de afectación de los eventos ambientales producen su traslado hacia otros países sin permitirles otra opción. El Estado peruano, frente a este contexto, enfrenta desafíos económicos, sociales, políticos, legales y de seguridad para brindarles protección en su territorio. No obstante, del análisis de su normativa interna y su accionar externo, se puede colegir su compromiso con los derechos humanos, la no discriminación y el respeto de la dignidad humana, siendo que, en la región, participa activamente en los Procesos de Cartagena, iniciativa regional de discusión y respuesta de los Estados frente a nuevos fenómenos de desplazamiento humano. Del mismo modo, en el caso de su llegada a territorio peruano, la calidad migratoria humanitaria y la figura de la afluencia masiva permitiría al Perú brindar una atención, en un primer momento, a dichas poblaciones. Sin embargo, estas medidas tendrían que ser complementadas y analizadas, a fin que puedan brindar protección efectiva y la realidad no las sobrepase.

Recomendaciones

PRIMERA. – Se recomienda que el Estado peruano considere el desarrollo de un marco legal y político o adapte los ya existentes, de tal manera que pueda abordar la situación de los desplazados medioambientales, reconociendo las oportunidades y desafíos que este fenómeno representa para el país. Dada la creciente incidencia de desastres naturales y efectos adversos del cambio climático en la región, es crucial que el Perú implemente medidas que aseguren la protección de estas personas en vulnerabilidad extrema.

SEGUNDA. – Se sugiere que el país explore la posibilidad de otorgar refugio a personas desplazadas debido a desastres y efectos adversos del cambio climático, a través de una interpretación evolutiva del concepto “otras circunstancias que perturban gravemente el orden público” en la Declaración de Cartagena, lo cual ofrecería una protección más sólida para dichos grupos humanos vulnerables.

TERCERA. – Se recomienda fortalecer la aplicación del principio de *non-refoulement* como herramienta de protección, permitiendo que aquellas personas que enfrentan condiciones adversas debido a eventos ambientales extremos en sus países de origen o residencia puedan buscar asilo sin temor a ser devueltos a situaciones peligrosas que pongan en riesgo sus vidas o integridad. Para dicho objetivo sería importante contar con un Protocolo de implementación de dicho principio que sirva como guía para su operativización por parte de funcionarios migratorios y de la Cancillería en la identificación de casos de personas expuestas a riesgos inminentes de retornar a su país a pesar de no cumplir con la condición de refugiado.

CUARTA. – Se sugiere considerar el desarrollo de planes o políticas que reconozcan a los desplazados medioambientales como sujetos de protección, identificando a grupos vulnerables dentro de su composición, características y patrones, de tal manera que se pueda tener más conocimiento sobre el fenómeno. Asimismo, se recomienda la capacitación a los funcionarios estatales en derechos humanos y estándares internacionales de protección para asegurar una respuesta adecuada ante las solicitudes de asilo, así como las campañas de sensibilización dirigidas a la población local para mitigar actitudes hostiles hacia la migración y fomentar una cultura de acogida hacia los migrantes.

RECOMENDACIÓN ADICIONAL 1. – Se recomienda que el Perú continúe participando activamente en foros internacionales y regionales dedicados a la movilidad humana y el cambio climático, como los Procesos de Cartagena. Ello no solo fortalecerá su compromiso con la protección de los derechos humanos, sino que permitirá compartir experiencias y buenas prácticas con otros países, contribuyendo a un enfoque coordinado frente a los retos que impone la movilidad humana.

RECOMENDACIÓN ADICIONAL 2. – Se sugiere que el Estado implemente medidas preventivas para la gestión de desplazamientos por causas medioambientales dentro de su territorio, de manera que Perú pueda disminuir la posibilidad de generar desplazados medioambientales que crucen fronteras.

Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (1992).

Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

<https://www.refworld.org/es/ref/manual/acnur/1992/es/126614>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (1993).

The State of the World's Refugees 1993. Chapter One: The Dynamics of Displacement.

<https://www.unhcr.org/publications/state-worlds-refugees-1993-challenge-protection>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (1995).

Memoria del Coloquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7601.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (1997).

Nota sobre el principio de no devolución, noviembre de 1997.

<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1997/en/36258>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

(1999), Nota sobre protección internacional. A/AC.96/914. 7 Julio 1999,

<https://www.refworld.org/es/pol/npiacnur/acnur/1999/es/130665>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2001).
Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. Unión Interparlamentaria.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2002).
Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 16 de diciembre de 2002. <https://www.refworld.org/es/ref/inforreu/acnur/2002/es/130383>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2003).
Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los refugiados. https://www.refworld.org/themes/custom/unhcr_rw/pdf-js/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2Fes%2F2001-12%2F57f76b071b.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2005).
Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados. 1984 – 2004.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2009).
El ACNUR y el cambio climático: Participación, desafíos y respuesta.
<https://www.refworld.org/es/pol/posicion/acnur/2009/es/132860>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2014a).
A thematic compilation of Executive Committee Conclusions. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Division of International

Protection. <https://www.unhcr.org/media/thematic-compilation-executive-committee-conclusions-7th-edition>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2014b).

Reunión de expertos. Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Montevideo, Uruguay 15 y 16 de octubre de 2013. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. 7 de julio de 2014. <https://www.refworld.org/es/pol/inforreu/acnur/2014/es/129590>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2015).

Memorias del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, 1984-2014. <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/acnur/2015/es/108554>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2016).

Directrices sobre protección internacional N.º 12. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado. HCR/GIP/16/12, 2 de diciembre de 2016. <https://www.refworld.org/es/pol/posicion/acnur/2016/es/130588>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2018a).

Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y el Caribe. Estudio preparado para el ACNUR y la PDD a petición de los Gobiernos que participan en la Declaración y Plan de Acción de Brasil

de 2014. Julio de 2018.

<https://www.refworld.org/es/ref/infortem/acnur/2018/es/129690>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2018b).

Plan de Acción de Brasil. Primer Informe Trienal de Progreso. 2015-2017.

Febrero de 2018.

<https://www.refworld.org/es/ref/inforreg/acnur/2018/es/128973>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2018c).

Preguntas más frecuentes sobre 'refugiados' y 'migrantes'. 30 de agosto de

2018. <https://www.refworld.org/es/ref/polilegal/acnur/2018/es/109484>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2019).

Manual sobre Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. <https://www.acnur.org/media/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de-refugiado-y>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020).

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

1 de octubre de 2020.

<https://www.refworld.org/es/leg/coment/acnur/2020/es/123356>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2023).

Informe final de implementación del Plan de Acción de Brasil: 2014-2024.

12 de diciembre de 2023. [https://www.acnur.org/publicaciones/informe-](https://www.acnur.org/publicaciones/informe-final-de-implementacion-del-plan-de-accion-de-brasil-2014-2024)

[final-de-implementacion-del-plan-de-accion-de-brasil-2014-2024](https://www.acnur.org/publicaciones/informe-final-de-implementacion-del-plan-de-accion-de-brasil-2014-2024)

- Amaya y Elguera. (2023). Diagnóstico y propuesta 56. Determinantes de la opinión pública xenófoba hacia los migrantes venezolanos en el Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
<https://cies.org.pe/investigacion/determinantes-de-la-opinion-publica-xenofoba-en-el-peru/>
- Andrea Mortlock contra Estados Unidos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Report N.63/08 - Case 12.534, 25 de Julio de 2008.
<https://www.refworld.org/es/jur/jur/cidh/2008/es/87870>
- Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño. (s.f. a). Convención de Ginebra relativa al Estatuto de los Refugiados.
https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=1DA6
- Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño. (s.f. b). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Multilateral.xsp?action=openDocument&documentId=231E
- Arlettaz, F. (2015). *El caso Familia Pacheco Tineo: expulsión de extranjeros, niñez migrante y asilo*. En Anuario De Derechos Humanos (Núm. 11, pp. 85–94). Facultad de Derecho Universidad de Chile.
<https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/37490>
- Arteaga et al. (2017). El VIH en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Clínica Jurídica per la Justicia Social. Universitat de Valencia.
<https://www.sidastudi.org/es/registro/a53b7fb35a776666015bf7d1131f083>

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (Asamblea General)

(2018). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Resolución 73/195 (19 de diciembre de 2018).

<https://www.refworld.org/es/leg/resol/agonu/2018/es/134613>

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (Asamblea General).

(2023). Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de

Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio

climático. A/RES/77/276. 4 de abril de 2023.

<https://docs.un.org/en/A/RES/77/276>

Atak y Simeon. (2018). The Criminalization of migration. Context and

Consequences. McGill-Queen's University Press.

<https://repository.library.carleton.ca/concern/works/5d86p021v?locale=en>

Bates, D. (2002). Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused

by Environmental Change. *Population and Environment* (Vol. 23, No. 5, pp.

465 – 477). Springer. <http://www.jstor.org/stable/27503806>

Barbé, E. (1987). El papel del Realismo en las Relaciones Internacionales (La teoría

de la política internacional de Hans J. Morgenthau). En *Revista de Estudios*

Políticos (Nueva Época) (No. 57, pp. 149 -176).

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3>

[&IDN=215&IDA=16415](http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=215&IDA=16415)

Bardin, L. (2002). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.

Barichello, S. (2015). The Evolving System of Refugees' Protection in Latin

America. En J. Gauci, M. Giuffré y E. Tsourdi (Eds.), *Exploring the*

Boundaries of Refugee Law: current protection challenges, (International refugee law series, Vol.3, pp. 149 - 171). Brill Nijhoff.

Black, R. (2001). Environmental refugees: myth or reality? New issues un refugee research: Working Paper No.34. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). <https://www.refworld.org/reference/nirrs/unhcr/2001/en/87301>

Biermann, F. y Boas, I. (2007). Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. En Global Governance Working Paper (No. 33, pp. 1 - 32). The Global Governance Project.

Boano et al. (2008). Environmentally displaced people. Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. Forced Migration Policy Briefing 1. Refugee Studies Centre. University of Oxford.

Boeglin, N. (1 de abril de 2023). *Emergencia Climática: Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) adoptada*. Dipublico.org Derecho Internacional.

<https://www.dipublico.org/120515/emergencia-climatica-solicitud-de-opinion-consultiva-a-la-corte-internacional-de-justicia-cij-adoptada/>

Borràs y Villavicencio-Calzadilla. (2021). El principio de no devolución en tiempos de emergencia climática: una revisión necesaria para la protección del refugio y el asilo climático. En Revista Española De Derecho Internacional (Vol. 73, Núm. 2, pp. 399–407). Marcial Pons. <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/433>

Bronen, R. (2010). Forced Migration of Alaskan Indigenous Communities due to Climate Change: Creating a Human Rights Response. En T. Afifi y J. Jäger

(Eds.), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* (pp. 87 - 98). Springer.

Cachón, L. (2023). El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular cuatro años después. En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Vol. 50, Núm. 1, pp. 31-41). <https://doi.org/10.5209/redc.85015>

Cantor y Trimiño. (2015). ¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario. En *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (Vol. 15, pp. 165-194). <https://doi.org/10.1016/j.amdi.2015.06.002>

Caso D. contra Reino Unido. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Tribunal Europeo). Demanda No. 20240/96. Sentencia de 2 de mayo de 1997. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58035>

Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Sentencia de 25 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). <https://www.refworld.org/es/jur/jur/corteidh/2013/es/126637>

Caso Wong Ho Wing vs. Perú. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Sentencia de 30 de junio de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

C. contra Australia. Comité de Derechos Humanos (Comité de Derechos Humanos). Comunicación N.º 900/1999: Australia. CCPR/C/76/D/900/1999, ONU: (CCPR), 13 de noviembre de 2002. <https://www.refworld.org/es/jur/jur/ccpr/2002/es/131426>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2023). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5133337/Peru%20-%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050.pdf?v=1694719008>

Chávez, G. (2024). Desafíos actuales de la política migratoria en el Perú.

IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/desafios-actuales-de-la-politica-migratoria-en-el-peru/>

Comité Permanente entre Organismos (IASC). (2008). Cambio climático, migración y desplazamiento: ¿Quién resultará afectado? Documento de trabajo presentado por el grupo informal sobre Migración, desplazamiento y cambio climático del IASC.

<https://www.refworld.org/es/pol/posicion/acnur/2008/es/134361>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1997). *Informe de Fondo No. 51/96, Caso 10.675, Personas Haitianas -Haitian Boat People- (Estados Unidos)*. 13 de marzo de 1997.

<https://cidh.oas.org/annualrep/96span/EEUU10675.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2000). *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*.

OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 40 Rev., 28 de febrero de 2000, <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/cidh/2000/es/129948>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctima de trata de personas*

y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.46/15, OEA/Ser.L/V/II. Doc.46/15, 31 de diciembre de 2015, <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/cidh/2015/es/126961>

Comité de Derechos Humanos. (2019). *Observación general N.º 36 sobre el Artículo 6 (derecho a la vida).* CCPR/C/GC/36, 3 de septiembre de 2019. <https://www.refworld.org/es/ref/inforep/ccpr/2019/es/123145>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Compromiso de Buenos Aires (LC/CRM.15/6/Rev.1).* <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6ef02df9-68a1-4d75-a707-f753a31405ae/content>

Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas. (2024). *La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional, Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional.* A/CN.4/774, ONU: Asamblea General, 19 de febrero de 2024. <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/agonu/2024/es/147916>

Constitución Política del Perú [Const.]. Art. 36. 29 de diciembre de 1993 (Perú).

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 23 de mayo de 1969. https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (s.f.). *Opinión Consultiva 23 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos.* Corte Interamericana de Derechos Humanos. Emitida el 15 de noviembre de 2017. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/infografia-spa.pdf>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2014). *Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.* OC-21/14, 19 de agosto de 2014.
<https://www.refworld.org/es/jur/jur/corteidh/2014/es/101499>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2017). Opinión Consultiva OC- 23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).
<https://www.refworld.org/es/jur/jur/corteidh/2017/es/123157>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2018). *Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección. (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).* OC-25/18, 30 de mayo de 2018.
<https://www.refworld.org/es/jur/amicus/corteidh/2018/es/122568>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2020). *Opinión consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020 solicitada por la república de Colombia. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos*

(interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la convención americana sobre derechos humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la carta de la organización de los estados americanos). OC-26/20, 9 de noviembre de 2020.

Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS). Request for Advisory Opinion, 2 (Dec. 12, 2022). https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf

Declaración de Brasil, 10 de diciembre de 2014. <https://www.refworld.org/es/pol/decla/rreg/2014/es/130664>

Decreto Legislativo N.º 1350. *Decreto Legislativo de Migraciones* (7 de enero de 2017). Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1171669>

Decreto Supremo N.º 067-2011-PCM. *Crean la Comisión Multisectorial Permanente “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria”* (27 de junio de 2011). Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1036304>

Decreto Supremo N.º 015-2017-RE. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 (27 de abril de 2017). Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1179219>

Defensoría del Pueblo del Perú. (2020). *Personas Venezolanas en el Perú. Análisis de su situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el Covid – 19.* Informe de Adjuntía N.º 002-2020-DP/ADHPD. https://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/poblacion-migrante/

- Defensoría del Pueblo del Perú. (2022). Anexo al Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal. https://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/poblacion-migrante/
- Diez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos.
- Displacement Solutions y UNHCR (10 de diciembre de 2008). Joint statement on Climate change, Human rights and forced Human displacement [Conferencia]. Conference on Climate Change, Human Rights and Forced Human Displacement, Canberra, Australia.
- Docherty y Giannini. (2009). Confronting a rising tide: a proposal for a Convention on Climate Change Refugees. *The Harvard Environmental Law Review* (Vol. 33, No. 2, pp. 349 - 403). https://scholarship.law.columbia.edu/sabin_climate_change/179
- Dun y Gemenne. (2008). Defining 'environmental migration'. En M. Couldrey y M. Herson (Eds.), *Forced Migration Review: Climate change and displacement* (No. 31, pp. 10-11). Refugee Studies Centre. <https://www.refworld.org/reference/themreport/rsc/2008/en/89785>
- El – Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme. <https://digitallibrary.un.org/record/121267?v=pdf>
- Expediente N.º 00688-2020-HC. (2022). Sentencia del Pleno N.º 266/2022. Tribunal Constitucional. <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00688-2020-hc-266-2022>

- Fischel, J. (2014). Forced Migration in South America. En E. Fiddian – Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long y N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press.
- Fischel, J. (2021). Regional Refugee Regimes. Latin America. En C. Costello, M. Foster y J. McAdam (Eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (pp. 315 - 333). Oxford University Press.
- Freier y Pérez. (2021). Nationality-Based Criminalisation of South-South Migration: the Experience of Venezuelan Forced Migrants in Peru. En *European Journal on Criminal Policy and Research* (Vol. 27, pp. 113 – 133). <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09475-y>
- García, R. (2021). *El refugiado climático*. *El Observatorio Medioambiental*, 24, 155 – 172. <https://www.proquest.com/openview/228260b009cc472930635e5c4d5cdb45/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=54846>
- Gervasi, A. (2023a, 26 de marzo). *Intervención de la señora Canciller en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno* [discurso]. Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gob.pe). <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/734354-intervencion-de-la-senora-canciller-en-la-xxviii-cumbre-iberoamericana-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno>
- Gervasi, A. (2023b, 3 de agosto). Discurso de la señora Canciller Ana Cecilia Gervasi con ocasión del 202° aniversario del Ministerio de Relaciones Exteriores [discurso]. Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gob.pe). <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/813274-discurso>

[de-la-senora-canciller-ana-cecilia-gervasi-con-ocasion-del-202-aniversario-del-ministerio-de-relaciones-exteriores](#)

Gervasi, A. (2023c, 24 de octubre). Discurso de la Canciller Ana Cecilia Gervasi con ocasión del 78° aniversario de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas [discurso]. Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gob.pe). <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/856830-discurso-de-la-canciller-ana-cecilia-gervasi-con-ocasion-del-78-aniversario-de-la-entrada-en-vigor-de-la-carta-de-las-naciones-unidas>

González-Olachea, J. (2023, 29 de noviembre). *Lineamientos de la Política Exterior Reforzada: Presentación del señor Canciller ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República* [discurso]. Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gob.pe). <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/874585-lineamientos-de-la-politica-exterior-reforzada-presentacion-del-senor-canciller-ante-la-comision-de-rr-ee-del-congreso-de-la-republica>

Goodwin – Gill, G. (2008). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. United Nations Audiovisual Library of International Law. <https://www.refworld.org/es/ref/polilegal/acnur/2008/es/130403>

Gros, H. (1995). La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina. En *Memoria del Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, (pp. 453 – 470). IIDH-ACNUR.

Grupo de Expertos para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). (1989). “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.

Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la investigación. (6a ed.). McGraw – Hill/Interamericana Editores S.A. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>

Hodgkinson, D. y Young, L. (2009). “In the face of looming catastrophe”: a Convention for Climate Change Displaced Persons. En M. B. Gerrard y G. E. Wannier (Eds.), *Threatened Island Nations Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, (pp. 299 – 336). Cambridge University Press.

Hurtado, J. (2000). Metodología de la investigación Holística.

Ibarra, R. (2021). Desplazados climáticos. Evolución de su reconocimiento y protección jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6435-desplazados-climaticos-evolucion-de-su-reconocimiento-y-proteccion-juridica>

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). (2019). La migración en el contexto de cambio climático y desastres: reflexiones para la cooperación española. https://www.aecid.es/documents/20120/90545/Migraciones_ambientales_IECAH_Final_abril_2019.cleaned.pdf/438ff832-bd6f-5cac-45df-a7197768a4d7?t=1661344138618

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2022). Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú. Resultados de la “Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país” II ENPOVE 2022. <https://reliefweb.int/report/peru/condiciones-de-vida-de-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-peru-resultados-de-la-encuesta-dirigida-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-pais-ii-enpove-2022>
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP). (2022). Actitudes hacia la población venezolana en el Perú (agosto 2022). <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/Informe-Actitudes-hacia-la-poblacion-venezolana-Amaya-y-Elguera-IEP-1.pdf>
- Jubilut et al. (2024). Regional Developments: Americas. (Eds.), *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Jurado, J. y Rei, F. (2020). *Ampliación del concepto de refugiado: El caso de Venezuela y los desplazados ambientales*. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 15(1), 13–39. <https://doi.org/10.15332/19090528/5740>
- Keane, D. (2004). The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of "Environmental Refugees". *The Georgetown International Environmental Law Review* (Vol. 16, pp. 209 – 223). https://www.academia.edu/215318/The_Environmental_Causes_and_Consequences_of_Migration_A_Search_for_the_Meaning_of_Environmental_Refugees_
- Keohane y Nye (2012). *Power and Interdependence* (4th Ed.). Longman Classics in Political Science. Pearson.

- Krasner, S. (2007). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables (1982). En B. Simmons y R. Steinberg (Eds.), *International Law and International Relations* (pp. 3 - 17). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808760>
- Ley N. ° 27891 de 2002. Ley del Refugiado. 22 de diciembre de 2002. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H837826>
- Lucas, A. (19 de septiembre de 2024). *Opinión Consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar: una respuesta firme a la crisis climática*. Agenda Estado de Derecho. <https://agendaestadodederecho.com/tribunal-internacional-del-derecho-del-mar/>
- Mayer, B. (2011). The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework. En *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* (Vol. 22, No. 3, pp. 357 – 416).
- Mariño, F. (1983). El concepto de refugiado en un contexto de Derecho Internacional General. *Revista Española de Derecho Internacional* (Vol. 35, N.º 2, pp. 337 – 369). Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. <http://www.jstor.org/stable/44296088>
- Martínez, F. (2012). El asilo como fundamento de la protección de los refugiados. En M. Lettieri (Ed.), *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica* (1ª ed., pp. 23 – 43). Ediciones de la UNLa. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cdhunla/20171030045033/pdf_1543.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (s.f.) Documento explicativo sobre el Proceso de Cartagena +40. https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-04/Documento-explicativo-Cartagena%2B40_ES.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024a). Nota Conceptual. Tercera Consulta Temática del Proceso de Cartagena+40 Protección en Contextos de Desplazamiento Forzado por Desastres. Bogotá, 19 y 20 de junio de 2024. <https://www.acnur.org/media/nota-conceptual-tercera-consulta-tematica-del-proceso-de-cartagena-40-proteccion-en-contextos>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2024b). Conclusiones y Recomendaciones Tercera Consulta Temática del Proceso Cartagena +40 “Protección en Contextos de Desplazamiento Forzado por Desastres. 19 y 20 de junio de 2024, Bogotá. <https://www.acnur.org/media/conclusiones-y-recomendaciones-tercera-consulta-tematica-del-proceso-cartagena-40-proteccion>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE). (2024). Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores 2024 – 2030. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6134287/5419183-anexo.pdf?v=1712090906>

Mc Adam, J. (2014). Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010-2013. En P. Bose y E. Lunstrum (Eds.), *Refuge: Canada's Journal on Refugees* (Vol. 29, No. 2, pp. 11 – 26). Centre for Refugee Studies, York University. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.38164>

- Mearsheimer, J. (1994). The False Promise of International Institutions. En *International Security* (Vol. 19, No. 3 (Winter, 1994 – 1995), pp. 5 - 49). The MIT Press. <http://www.jstor.com/stable/2539078>
- Mondelli, J. (2018). La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). *Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados*, diciembre 2018. <https://www.refworld.org/es/ref/polilegal/rri/2018/es/129495>
- Muñoz, T. M. (2021). Evolución de los regímenes internacionales de refugio y migración y los retos tras la aprobación de los nuevos pactos mundiales. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 15 (47), 7 – 35. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v15n47/1870-2147-rius-15-47-7.pdf>
- Myers, N. (1993). Environmental Refugees in a Globally Warmed World. En *BioScience*, (Vol. 43, No.11, pp. 752 – 761). Oxford University Press.
- Myers, N. (1996). Environmentally – induced displacements: the state of the art. *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations* (pp. 56 – 57). UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).
- Naser, M. (2011). Climate change-induced displacement: definitional issues and concerns. *Chicago - Kent Journal of Environmental and Energy Law*, 2(1) (Vol. 2, Issue 1, pp. 1 -52).
- Nemiña y Zelicovich. (2016). El análisis de las negociaciones internacionales. Reflexiones metodológicas sobre la aplicación del esquema de doble nivel. En *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 21(2), pp. 423-452. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52248494004>

Odriozola, I. (2017). *Desplazados sin nombre: Dificultades y Desafíos en torno a una definición universal de “Refugiados Climáticos”*. Revista Jurídica de la Universidad de Buenos Aires. http://repositorioubu.sisbi.uba.ar/gsd/cgi-bin/library.cgi?e=d-10000-00---off-0revis--00-2----0-10-0---0---0direct-10--SU--4-----0-11--10-es-Zz-1---20-about-TIROSINA+FOSFATASA+1B--00-3-1-00-00--4---0-0-01-00-0utfZz-8-00&a=d&c=revis&cl=CL1.4&d=juridica-HWA_3900_oai

Oficina para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO. (s.f.). *Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3105/35-politicas-estado-acuerdo-nacional>

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2011). *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*. CCC/CP/2010/7/Add.1, 15 de Marzo 2011, <https://www.refworld.org/es/leg/instcons/onu/2011/es/130582>

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. A/RES/73/195. <https://www.refworld.org/es/leg/resol/agonu/2018/es/134613>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2008). *Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows*. Migration Research Series (No. 33).

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019). *International Migration Law. Glossary on Migration*.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011). Glossary on Migration. *International Migration Law* (2nd ed., Vol. 25).

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022). Submission to the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change on the topic of: “Addressing the human rights implications of climate change displacement including legal protection of people displaced across international borders”. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climate_change/cfi-hrc-53-session/submissions/submission-climatechange-hrc53-iom.docx

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). Migración e incidencia delictiva en el Perú. Un análisis a partir de la evidencia disponible. https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/documents/2024-08/migracion-e-incidencia_01ago.pdf

Ortega, I. (2018). *REFUGIADOS CLIMÁTICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL: Con especial atención a las vías de protección en el marco del Derecho de la Unión Europea* [Trabajo de fin de grado, Universidad de Zaragoza]. <https://core.ac.uk/download/pdf/289997701.pdf>

Ortiz, L. y Rodríguez, S. (2021). *Desplazados ambientales: Una mirada desde América Latina*. *Revista de Derecho de la Universidad de Los Andes*, 69 – 103. <http://hdl.handle.net/1992/54858>

OXFAM (2019). Sí pero no aquí. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú. [https:// policy-](https://policy-)

practice.oxfam.org/resources/si-pero-no-aqui-percepciones-de-xenofobia-y-discriminacion-hacia-migrantes-de-v-620890/

Plan de Acción de Brasil. 10 de diciembre de 2014.

<https://www.refworld.org/es/pol/decla/rreg/2014/es/130664>

Pletickosich, J. (2019). *La participación del Perú en organismos internacionales para refugiados entre 1946 y 1952. Criterios para la elaboración de una política para refugiados* [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú]. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/115>

Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (1977). Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 8 de junio de 1977.

<https://www.refworld.org/es/leg/tratint/cicr/1977/es/129847>

Red de las Naciones Unidas sobre la migración. (2024). Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. <https://peru.un.org/es/265037-pacto-mundial-para-una-migraci%C3%B3n-segura-ordenada-y-regular>

Renaud, F. et al. (2007). Control, Adapt or Flee, How to Face Environmental Migration? InterSections “Interdisciplinary Security Connections” Publication Series of UNU – EHS (No. 5/2007). UNU Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS).

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

Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 9 enero 2023.
<https://www.refworld.org/es/leg/jur/corteidh/2023/es/147881>

Rodríguez, M. (2016). *Hacia la construcción de un régimen jurídico internacional de los desplazados ambientales forzados o refugiados ambientales* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata].
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67370>

Rojas, H. (2018). *El tratamiento a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados venezolanos en los objetivos de la política exterior peruana* [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú].
<http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/68>

Ruiz, J. (2023). *Reconocimiento de la condición de refugiados climáticos para la protección del derecho a la vida* [Proyecto de Investigación previo a la obtención del título de Abogada, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. <https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/4081>

Rubio, P. (1999). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: Tratamiento normativo y realidad. *Agenda Internacional* (Vol. 6, Núm.12, pp. 137 – 148). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://doi.org/10.18800/agenda.199901.008>

Rubio, P. (2012). La Protección Internacional de Refugiados en Perú: Ley 27.891 y su reglamento. En M. Lettieri (Ed.), *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica* (1ª ed., pp. 443 – 480). Ediciones de la UNLa.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cdhunla/20171030045033/pdf_1543.pdf

- Ruiz, J. (2001). Derechos Humanos, Derecho de Refugiados: Evolución y Convergencias. En S. Namihas, *Derecho Internacional de los Refugiados* (pp. 6 – 40). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/997242443X>
- Sánchez - Mojica, B. (2020). *Refugiados ambientales. Una propuesta de protección a los desplazados transnacionales por motivos ambientales en América Latina*. *Latin American Law Review*, 1(5), 71–96. <https://doi.org/10.29263/lar05.2020.04>
- Schialer, E. (2024a, 5 de septiembre). *Discurso del canciller Elmer Schialer Salcedo en la ceremonia de presentación* [discurso]. Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gob.pe). <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/1016667-discurso-del-canciller-elmer-schialer-salcedo-en-la-ceremonia-de-presentacion>
- Schialer, E. (2024b, 9 de septiembre). *Presentación del señor canciller, embajador Elmer Schialer Salcedo, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República. Planes y acciones de política exterior* [discurso]. Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gob.pe). <https://www.gob.pe/institucion/rree/informes-publicaciones/5968559-presentacion-del-canciller-elmer-schialer-salcedo-ante-la-comision-de-relaciones-exteriores-del-congreso-de-la-republica>
- Schmahl, S. (2024). Art.1 B 1951 Convention. En A. Zimmermann y F. Herrmann (Eds.), *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol* (2nd ed.). Oxford University Press.

Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. (2023). Acuerdo Nacional: Políticas de Estado, Visión del Perú al 2050, Consensos por el Perú.

https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2024/01/Politicasy_de_Estado_2023.pdf

Servicio digital de la Sociedad Suiza de Radio y Televisión SSR (SWI swissinfo.ch).

(12 de diciembre de 2022). *Pequeños Estados Insulares dan histórico paso para proteger ecosistema marino.*

<https://www.swissinfo.ch/spa/peque%C3%B1os-estados-insulares-dan-hist%C3%B3rico-paso-para-proteger-ecosistema-marino/48129226>

Soto, D. (2016). *La protección internacional de los refugiados en el Perú:*

Implicancias de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú].

<http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/97>

Storey, H. (2023). *The Refugee Definition in International Law.* (1^a ed.). Oxford University Press.

Suhrke, A. (1993). *Pressure points: Environmental degradation, migration and conflict.* Environmental Change and Acute Conflict Project, Occasional Paper Series, No. 3. American Academy of Arts and Sciences.

Teitiota v. Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment

(The Court of Appeal of New Zealand). CA50/2014 [2014] NZCA 173.

Judgment 8 May 2014. [https://www.courtsofnz.govt.nz/cases/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-ministry-of-business-innovation-and-employment-](https://www.courtsofnz.govt.nz/cases/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-ministry-of-business-innovation-and-employment)

Teitiota contra Nueva Zelanda. Comité de Derechos Humanos (Comité de Derechos

Humanos). Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo

4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016 - CCPR/C/127/D/2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, ONU: Comisión de Derechos Humanos, 23 de septiembre de 2020.
<https://www.refworld.org/es/jur/jur/unchr/2020/es/134494>

Tovar, M. (2023). *Interpretación evolutiva en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Un estudio de casos de la comunidad LGTBIQ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la orientación sexual como categoría prohibida de discriminación* [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Türk, V. y Nicholson, F. (2003). Refugee protection in international law: an overall perspective en E. Feller, V. Türk, y F. Nicholson (Ed.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (pp. 3-45). Cambridge: Cambridge University Press.

Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM). (2024). Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law. Advisory Opinion No. 31. 21 May 2024.

United Nations Framework Convention on Climate Change. [UNFCCC] (2011). *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010: Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session (FCCC/CP/2010/7/Add.1)*.

- Vernet, S. (2016). *Los refugiados climáticos: una cuestión a resolver por el Derecho Internacional* [Trabajo de fin de grado, Universitat Rovira I Virgili].
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37748.pdf>
- Villalobos, J. (2015). El Sistema Internacional de Refugio y sus limitaciones. El caso de la población haitiana en República Dominicana [Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales].
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8938/1/TFLACSO-2015JAVA.pdf>
- Wallace, R. y and Janeczko, F. (2013). The concept of asylum in International Law. En R. Islam y Hossain, J. (Eds.), *An Introduction to International refugee Law* (pp. 133 – 158). Martinus Nijhoff Publishers.

Anexos

MATRIZ DE CONSISTENCIA: “Respuesta del Estado Peruano ante los desplazados medioambientales: Análisis de la viabilidad jurídica y política del Perú para otorgar refugio u otro tipo de protección especial”

Problemas	Objetivos	VARIABLES	Categorías	Metodología
<p>PG: ¿Cuál es la viabilidad jurídica y política para el otorgamiento de refugio u otro tipo de protección especial como respuesta del Estado peruano ante los desplazados medioambientales?</p>	<p>OG: Evaluar la posibilidad del Estado peruano para otorgar refugio u otro tipo de protección especial ante los desplazados medioambientales, mediante un análisis de su viabilidad jurídica y política.</p>	<p align="center">Refugio</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regímenes - Principios - Derechos 		<ul style="list-style-type: none"> ● Enfoque: Cualitativo ● Alcance: Explicativo ● Diseño: Fenomenológico ● Población: 5 especialistas en derecho internacional de los refugiados y diplomáticos peruanos relacionados con la materia ● Muestra: 5 entrevistados ● Técnica: <ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevista ● Instrumento: <ul style="list-style-type: none"> - Ficha técnica - Guía de preguntas semiestructuradas para una entrevista a profundidad
<p>PE1: ¿Qué incidencia tienen los desplazados medioambientales en la institución del refugio en el contexto internacional?</p>	<p>OE1: Evaluar cómo los desplazados medioambientales están siendo reconocidos y abordados dentro del marco legal internacional del refugio, identificando casos significativos y analizando las implicancias legales y políticas para su protección.</p>			
<p>PE2: ¿Cuáles son los principios fundamentales del refugio que podrían ser aplicables para ofrecer protección especial a desplazados medioambientales?</p>	<p>OE2: Revisar y sintetizar los principios fundamentales del refugio, identificando aquellos que podrían ser adaptados o ampliados para abarcar la protección especial a desplazados medioambientales, considerando las obligaciones del Estado peruano y su política exterior.</p>			
<p>PE3: ¿Qué características específicas de los desplazados medioambientales presentan desafíos particulares para la legislación peruana y cómo podrían abordarse desde una perspectiva legal y política?</p>	<p>OE3: Identificar las características particulares de los desplazados medioambientales que representan desafíos para la legislación peruana y proponer estrategias legales y políticas para abordarlos eficazmente, asegurando la protección y los derechos de las personas desplazadas en el contexto nacional.</p>	<p align="center">Desplazados medioambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Causas - Tipos - Características - Tratamiento 		

Matriz de operacionalización de variables

Definición conceptual	Categorías	Indicadores	Ítems de la entrevista a profundidad
<p>“Un refugiado es una persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, o debido a situaciones de violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país”.</p> <p>(Definición ampliada - Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984)</p>	Regímenes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Régimen universal ▪ Régimen regional ▪ Régimen peruano 	<p>¿Cómo ha evolucionado el marco legal internacional en cuanto al régimen de protección de refugiados y qué implicaciones tiene para la política exterior del Perú?</p>
	Principios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principio de no devolución ▪ Principio de no sanción ▪ Principio de unidad familiar ▪ Principio de confidencialidad ▪ Principio del beneficio de la duda ▪ Principio de responsabilidad compartida 	<p>¿Cómo se ha adaptado el principio de no devolución y acceso a derechos básicos en el contexto peruano para proteger y apoyar a los refugiados, considerando la normativa internacional y la realidad local?</p>
	Derechos	<p>Los derechos de los refugiados se encuentran consagrados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Los refugiados tienen el derecho fundamental a no ser devueltos a una situación donde su vida o libertad se ponga en riesgo debido a persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opiniones políticas. Además, tienen derecho a recibir protección internacional, asistencia humanitaria y acceso a derechos civiles y políticos.</p>	<p>¿Qué tanta efectividad percibe los refugiados en el Perú la efectividad de sus derechos reconocidos internacionalmente y cómo estos derechos impactan su integración social y económica en la comunidad de acogida?</p>

Definición conceptual	Categorías	Indicadores	Ítems de la entrevista a profundidad
<p>“Toda persona, pueblo o parte de un pueblo que es obligado a dejar su hábitat, debido a un desastre ambiental o degradación ambiental, porque estos colocan su vida en peligro, o porque no permiten asegurar su sobrevivencia, que sufre la violación de los derechos humanos y que por esa situación es obligado a trasladarse a otro lugar dentro o fuera de su país, y que no puede ser obligado a retornar a sus hábitats mientras dure esa situación de inseguridad para su vida y sus derechos, a quien necesariamente se le debe aplicar el Principio de Asistencia a la Víctima” (Fontán, 2016).</p>	Causas	<ul style="list-style-type: none"> Cambio climático Desastres naturales 	<p>¿Cómo ha afectado el cambio climático la frecuencia y la intensidad de eventos climáticos extremos en su región y cómo esto ha contribuido a los desplazamientos de personas?</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Qué grupos de población son más vulnerables a los desplazamientos medioambientales en su región (por ejemplo, mujeres, niños, personas mayores)? ¿Cómo se comparan los desplazamientos medioambientales transfronterzos con los internos en términos de desafíos y necesidades? ¿Cuáles son las diferencias entre los desplazados medioambientales voluntarios en comparación con los desplazados forzados?
	Tipos	<ul style="list-style-type: none"> Transfronterzos Internos Forzados Voluntarios 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué tipos de desastres naturales o fenómenos ambientales son los más frecuentes causantes de desplazamientos forzados? ¿Qué características son comunes entre los desplazados medioambientales que cruzan las fronteras? ¿Cuáles son los derechos humanos más comúnmente vulnerados entre los desplazados medioambientales transfronterzos? ¿Cómo se implementaría el principio de no devolución para proteger a los desplazados medioambientales en las fronteras del Perú y qué desafíos se enfrentan en la aplicación de este principio? ¿Qué grupos de población son más vulnerables a los desplazamientos medioambientales (por ejemplo, mujeres, niños, personas mayores)?
	Características	<ul style="list-style-type: none"> Forzados Derechos humanos vulnerados Vida en peligro por desastre o degradación ambiental Principio de no devolución Transfronterzos 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué acuerdos internacionales y regionales existen actualmente para la protección de los desplazados medioambientales? ¿Qué mecanismos internacionales se han implementado para gestionar los desplazamientos medioambientales en y cuáles han sido sus resultados hasta la fecha? ¿Qué desafíos enfrentan las autoridades y organizaciones en la implementación de mecanismos efectivos para los desplazados medioambientales? ¿Qué iniciativas internacionales han sido desarrolladas para apoyar a los desplazados medioambientales? ¿Qué derechos específicos deben ser protegidos o garantizados para los desplazados?
	Tratamiento	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdos Mecanismos Iniciativas 	