

SANDRA NAMIHAS  
(COORDINADORA)

# **DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS**

(Capítulo III)



Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales  
FONDO EDITORIAL 2001

# LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984 Y SUS SEMEJANZAS CON LA CONVENCION DE LA ORGANIZACION DE LA UNIDAD AFRICANA DE 1969: UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Eduardo Arboleda\*

## 1. Introducción

Los países africanos y centroamericanos han sufrido flujos masivos de personas que huyen hacia los países vecinos por causas bélicas, conflictos civiles internos, inestabilidad política, agitación económica y desastres naturales. Como resultado de ello, ambas regiones adoptaron una definición de refugiado más amplia que se ajusta a las respectivas realidades regionales.

A principios de los años sesenta, la Organización de la Unidad Africana (OUA) comprendió que los éxodos masivos de individuos dentro del continente africano requerían de una definición de refugiado regional, independiente y más amplia que la definición aceptada internacionalmente —la establecida por la Convención de 1951—. Esta nueva definición fue adoptada en la Convención de la OUA en 1969 y en ella se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África. Dicha definición considera como refugiados no solo a los individuos que dejaron su país de origen por causa de persecución, sino también aquellos que se vieron obligados a salir «debido a la agresión externa, la ocupación, la dominación extranjera, o a eventos que alteraban seriamente el orden público, ya sea en parte o en todo su país de origen o nacionalidad».<sup>1</sup>

Una década después, América Central, México y Panamá adoptaron la Declaración de Cartagena, la cual se basó en la definición de refugiado de la Convención de la OUA. La definición de la Declaración de Cartagena:

[...] además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, incluye entre las personas refugiadas a las que han huido de su país porque sus vidas, 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 han perturbado seriamente el orden público.<sup>2</sup>

Esta definición más amplia, análoga a la definición de la Convención de OUA dentro del contexto de África, respondió a la situación especial de Centroamérica.

---

\* Oficial para América del Norte, Buró Regional para las Américas, ACNUR, Ginebra; ex Representante Regional Adjunto, Oficina Regional del ACNUR para México, Belice y Cuba, Ciudad de México. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad del autor y no necesariamente son compartidas por el ACNUR o las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, 1969; 1001 UNTS 45 (en lo sucesivo Convención de la OUA). Para el texto, véase pp. 321-7.

<sup>2</sup> Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 (en lo sucesivo Declaración de Cartagena). Del 19 al 22 de noviembre de 1984, expertos y representantes de diez gobiernos de la región centroamericana —Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela— se reunieron en Cartagena, Colombia, para discutir los urgentes problemas creados por los flujos masivos de solicitantes de asilo dentro de la región centroamericana. El coloquio titulado «Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios» fue co patrocinado por la Universidad de Cartagena, el Centro Regional para Estudios del Tercer Mundo y el ACNUR, y contó con el auspicio del Gobierno de Colombia.

Las definiciones de refugiado adoptadas por la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena estuvieron directamente vinculadas con la escalada de la crisis a nivel mundial. Al enfocar la evolución de las realidades del Tercer Mundo, estas definiciones han compensado las deficiencias de las definiciones más rígidas contenidas en el Estatuto del ACNUR y la Convención de 1951.

Este artículo señala la evolución de la definición de refugiado más amplia contenida en la Declaración de Cartagena, presenta una sinopsis histórica del asilo y del refugio en América Latina y narra las circunstancias que condujeron a la revisión de la definición de refugiado en esta región. También considera los conceptos de refugiado más amplios dados en África y América Latina, recalca las similitudes existentes entre la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena, y subraya las características relevantes de estas definiciones regionales más amplias. El artículo concluye abogando por la validez permanente de la Declaración de Cartagena.

## **2. El contexto del refugiado latinoamericano**

### **2.1. Antecedentes**

Los países latinoamericanos han adoptado los conceptos de asilo y refugio en distintos momentos de su historia como Estados independientes. El concepto legal de asilo se remonta a 1889. Un capítulo entero del Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional, firmado el 23 de enero de 1889, está dedicado al asilo.<sup>3</sup> En dicho documento, el asilo es afirmado como un derecho inviolable de aquellas personas que son perseguidas por sus opiniones políticas. Este Tratado reflejó la inestabilidad política de América Latina en ese momento y la necesidad de proteger a las víctimas ineludibles de la persecución política.

Después del Tratado de Montevideo aparecieron una serie de convenciones regionales que trataron el tema de manera específica;<sup>4</sup> así, se refirieron tanto al asilo territorial como al diplomático<sup>5</sup> y los asilados se definieron como las personas solicitantes de refugio debido a la persecución, en virtud de su delincuencia política imputada o real.

#### **2.1.1. Definición latinoamericana tradicional de refugiado**

Tal como lo definen las convenciones latinoamericanas, el asilo territorial es más limitado en su aplicación que el concepto de refugiado enunciado en la Convención de 1951. A pesar de que ambos conceptos comparten la misma premisa, especialmente la protección de los individuos perseguidos, las convenciones latinoamericanas circunscribieron los derechos de asilo para aquellas personas perseguidas por razones políticas.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> OEA, Archivos oficiales, OEA/Ser.X/1: Tratado Serie 34 (en lo sucesivo Tratado de Montevideo de 1889). Véase Artículos 15 a 18. El texto de este y de los siguientes tratados se puede obtener en ACNUR. *Colección de Instrumentos Internacionales relativos a los Refugiados*. Ginebra, 1979, pp. 236-8.

<sup>4</sup> Las convenciones concluyeron en febrero de 1928 en La Habana, diciembre de 1933 y marzo de 1940 en Montevideo, marzo de 1954 en Caracas, y noviembre de 1969 en San José, Costa Rica. OEA, Archivos oficiales, OEA/Ser.K/XVI/1.1. Véase texto en ACNUR. *Op. cit.* p. 207.

<sup>5</sup> El asilo territorial se refiere a aquellas personas que solicitan refugio cuando se encuentran físicamente dentro del país que les concede asilo. El asilo diplomático se refiere a aquellas personas que solicitan refugio en una embajada extranjera u otra propiedad mientras se encuentran en su propio país. El Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939 fue el primero en distinguir entre los dos tipos de asilo. En dicho Tratado se articula el significado de asilo diplomático en su primer capítulo (Artículos 1-10) y el de asilo territorial en su segundo capítulo (Artículos 12-15). La diferencia se mantuvo en la Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954, que aprobó tanto la Convención sobre Asilo Territorial de 1954 así como la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954. Véase el texto en ACNUR. *Op. cit.*, pp. 264-8.

<sup>6</sup> La única convención latinoamericana sobre asilo que alude a una definición de asilo más amplia que los motivos políticos, es la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954. El Artículo 2 se refiere a aquellas personas que «[...] son perseguidas por sus creencias, opiniones, o afiliaciones políticas, o por actos que se pudieran considerar como

Los instrumentos latinoamericanos fueron diseñados para responder a los casos individuales<sup>7</sup> bajo circunstancias muy específicas<sup>8</sup> y no están dirigidos a un cuerpo colectivo. Este fenómeno se debe a que América Latina, a diferencia de Asia y África, no había experimentado una guerra civil generalizada donde familias enteras o grupos étnicos tuvieran que huir en busca de refugio. Sin embargo, con el aumento del número de personas que huyeron de los países del Caribe en los años sesenta y con la agitación política en el cono sur de América Latina en los años setenta, la región se enfrentó por primera vez con el fenómeno de los desplazamientos internos de población.<sup>9</sup>

### **2.1.2. Aceptación gradual de la definición de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967: una definición de refugiado «más amplia»**

Los latinoamericanos se dieron cuenta de la necesidad de complementar la generosa tradición de asilo con el apego a la definición de refugiado internacionalmente aceptada en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Los expertos en el tema de refugiados opinaron que la definición del Protocolo era más precisa y tomaron nota que presentaba una oportunidad para enfocar, de una manera más adecuada, los problemas y las necesidades originadas por las nuevas oleadas de personas desplazadas.

A pesar de los requerimientos de la Convención de 1951 de un «temor de persecución bien fundamentado», ella todavía presenta una interpretación más flexible que los instrumentos regionales de asilo, los cuales demandan una prueba de persecución actual o anticipada. Así también, la definición más reciente también considera otros motivos de persecución, tales como raza y religión, permitiendo que más individuos que sufren una verdadera persecución sean considerados como refugiados.

Como respuesta al serio problema de refugiados en la región, el ACNUR estableció oficinas regionales en América Latina en la segunda parte de los años sesenta. Si bien en ese momento los países de acogida mostraron una resistencia inicial para aceptar las definiciones de refugiado de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, esto ha cambiado en las últimas dos décadas. Hoy, la mayoría de los países latinoamericanos son signatarios de estos instrumentos internacionales.

De modo interesante, aun antes de la existencia de la Declaración de Cartagena de 1984, los países latinoamericanos reconocieron que la definición de la Convención de 1951 —una definición más amplia que la normalmente utilizada en la región— era inadecuada en el trato de los muchos miles de individuos que involuntariamente escapaban de la violencia generalizada y de las situaciones opresoras en América Central. Finalmente, se llegó al acuerdo de que existía la necesidad de consolidar, hasta donde fuera posible, las normas legales del asilo y del derecho de refugiados a la realidad de la situación regional.<sup>10</sup>

---

ofensas políticas». No obstante los términos «creencias» y «opiniones» parecen dar a la definición un alcance más amplio, virtualmente todos los eruditos latinoamericanos igualan la definición de la Convención de Caracas con los primeros tratados. La hipótesis fundamental es que los redactores quisieron decir creencias políticas y opiniones políticas.

<sup>7</sup> Véase los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comenzando en 1965. Cf. OEA Ser.I./V/II.11, Doc. 5, Rev. 1.

<sup>8</sup> Véase SANTISTEVAN, J. Asesor Legal del ACNUR para América Latina en ese momento. «Documento de trabajo preparado para el Coloquio de la Declaración de Cartagena de 1984». En *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1984, p. 42.

<sup>9</sup> Véase ACNUR. *Asilo y protección internacional en América Latina*. México, 1982, p. 65. Esta obra es una compilación de los documentos y presentaciones del «Coloquio sobre el asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina» llevado a cabo en México en 1981, y organizado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, y bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1981.

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

## 2.2. Evolución del problema de los refugiados

### 2.2.1. Situación en los años setenta y ochenta: la crisis de los refugiados

La tradición latinoamericana de asilo fue puesta a prueba en la década de los años ochenta. El estallido de violencia a lo largo de la región centroamericana forzó a centenares de miles de personas a abandonar sus hogares y las medidas de asilo establecidas fueron desacertadas en el manejo del desplazamiento regional masivo. Los tratados interamericanos de asilo no previeron un desplazamiento sin precedente; en ellos, la asistencia no era ningún problema. El sistema regional de asilo se estableció para beneficiar a los individuos cuya sobrevivencia no estaba en juego y cuyos gastos en la comunidad de acogida fueran respaldados fácilmente. De igual manera, la repatriación voluntaria no formó parte del sistema de asilo pues se esperaba que los asilados retornarían a sus países de origen una vez que la causa de persecución desapareciera. Aún la definición de refugiado «extendida» y más precisa de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 —la cual rápidamente ganó aceptación a lo largo de América Latina— era muy rígida para definir, en forma adecuada, el tipo de desplazados externos originado por el éxodo masivo centroamericano.

Las características de los nuevos refugiados también eran problemáticas. Estas no correspondían a individuos con un alto perfil o bien conocidos, como fue el caso hasta los años setenta —las leyes de asilo en la región se habían formulado de acuerdo a estas características—. Los refugiados ya no procedían fundamentalmente de los centros urbanos; ni tampoco eran miembros representantes de la elite social o política como eran los políticos, los líderes de los trabajadores o los intelectuales que habían huido de lo que ellos consideraban como regímenes represivos. La nueva ola de solicitantes de asilo centroamericanos estaba constituida, en su mayoría, por personas de las zonas rurales y de diferentes etnias, quienes se concentraron en áreas remotas que bordeaban su país de origen. En algunos casos, particularmente entre los solicitantes de asilo salvadoreños y guatemaltecos, villas completas huyeron en busca de protección. Estas circunstancias no tenían precedente en la región. Los países centroamericanos y México tuvieron que revitalizar su inveterada tradición de asilo para tratar —de manera humana— con esta situación crítica de víctimas inesperadas. Estas víctimas eran, en su mayoría, campesinos que no se ajustaban al modelo estereotípico de un asilado en el contexto latinoamericano tradicional. La tolerancia y la eventual aceptación de este flujo masivo se dieron luego de un proceso lento y fueron parcialmente facilitadas por la labor altamente visible del ACNUR de protección y asistencia a estos refugiados.

### 2.2.2. Orígenes de una definición de refugiado «más amplia»

La crisis centroamericana, que creó serios problemas tanto a las personas desplazadas como a los Estados que trataban de absorberlos, reunió en 1981 a las naciones interesadas en un coloquio en México. Este coloquio fue celebrado por la Secretaría Mexicana de Relaciones Exteriores en cooperación con el Instituto de Investigación Legal de la Universidad Nacional de México, y bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. El propósito principal de este «Coloquio sobre asilo y protección internacional de refugiados en América Latina» fue discutir los problemas más delicados e inmediatos presentados por la crisis regional en América Central. Asimismo, buscaba examinar las insuficiencias del Derecho Internacional de los Refugiados y la respectiva legislación nacional del refugiado.<sup>11</sup>

El Coloquio de 1981 hizo varias determinaciones importantes como el reconocimiento de que el derecho de asilo aún estaba evolucionando y que no se podría tratar en el vacío. Además, señaló que una de las maneras de concretar este derecho era la tradición, las circunstancias sociales y políticas de una región y la respuesta pragmática a estas circunstancias por parte de los países de acogida. El Coloquio también determinó que la realidad del refugiado regional había sobrepasado la capacidad del marco legal existente.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Ib.*, p. 7.

<sup>12</sup> *Ib.* Véase lo expresado por el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Poul Hartling, p. 25; por Michel Moussalli, Director de Protección Internacional del ACNUR, p. 25; y por César Sepúlveda, entonces

Por primera vez en un foro regional, América Latina propuso una definición de refugiado más amplia. La Conclusión n.º 4 de las «Conclusiones y Recomendaciones» del Coloquio especificó la necesidad de una definición de refugiado más global para enfrentar las consecuencias del rápido deterioro de la situación.<sup>13</sup> Esta conclusión reiteró el lenguaje de la Convención de la OUA de 1969 y agregó elementos adicionales a la definición de refugiado. Resulta significativa que la definición de refugiado más amplia propuesta en el Coloquio de 1981 no estaba restringida a América Central, sino que estaba abierta para toda América Latina.

En el contexto de América Latina, particularmente de América Central, la práctica ha demostrado que la «condición de refugiado» no necesariamente vincula el otorgamiento de los derechos individuales enunciados en la Convención de 1951, aun en aquellos países signatarios de esta Convención. No obstante, esto indica a los Estados la incuestionable necesidad de la protección internacional para aquellas personas en busca de asilo. Hasta donde la protección se refiere, no se hace distinción alguna entre refugiados «definición más amplia» y refugiados «Convención de 1951». Por otra parte, a pesar de que los Estados signatarios generalmente no extienden todos los derechos individuales enunciados en la Convención, existe la presunción de que todos los refugiados, ya sea dentro de la «Convención» o de la «definición más amplia», tienen ciertos derechos básicos, por ejemplo, el derecho a trabajar o el derecho a la educación que los Estados les conceden siempre y cuando les sea factible hacerlo.

### **2.3. Formulación de una definición de refugiado más global: la Declaración de Cartagena de 1984**

La gravedad de la situación en Centroamérica promovió otra reunión regional en 1984. Del 19 al 22 de noviembre, expertos y representantes de diez gobiernos (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela) se reunieron en Cartagena, Colombia, y celebraron el «Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios». El Coloquio fue auspiciado por la Universidad de Cartagena, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y el ACNUR, y se realizó bajo los auspicios del Gobierno de Colombia.<sup>14</sup>

De este Coloquio de 1984 resultó la definición de refugiado más comprometida, hasta la fecha, en América Latina. La Declaración de Cartagena de 1984 demanda considerar la situación objetiva en el país de origen y la situación particular de la persona o grupos de personas que solicitan protección como refugiados.<sup>15</sup> Esta definición requiere que se cumplan dos condiciones para que una persona obtenga la condición de refugiado: que exista una amenaza contra su vida, seguridad o libertad; y que la amenaza sea consecuencia de una de las siguientes causas: la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internacionales, las violaciones masivas de los derechos humanos, o circunstancias que alteren seriamente el orden público.<sup>16</sup>

## **3. Un concepto de refugiado más amplio en África y América Latina**

### **3.1. Algunas observaciones comparativas**

---

Director del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, p. 17.

<sup>13</sup> *Ib.*, p. 206.

<sup>14</sup> Véase UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*. Bogotá, 1984.

<sup>15</sup> Véase GROSS ESPIELL, H., S. PICADO, y L. VALLADARES LANZA. «Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados centroamericanos y las personas desplazadas en América Latina», 2 *IJRL* 83, 1990.

<sup>16</sup> Declaración de Cartagena, Sección III.3.

La primera definición de refugiado más amplia apareció en la Convención de la OUA de 1969, tal como lo ilustra su Artículo 1. Por primera vez, el término legal «refugiado», aunque a nivel regional, se extendía a los individuos que se vieran forzados a dejar sus países debido a la agresión por parte de otro Estado y/o como resultado de una invasión. La Convención de la OUA adoptó una definición más minuciosa que reflejó las realidades de África durante un período de lucha violenta por la autodeterminación y el desarrollo nacional. Esta Convención marcó el comienzo de un sistema de protección al refugiado, el cual atendió directamente las causas de los flujos masivos de refugiados al destacar las condiciones objetivas del país de origen.<sup>17</sup>

La Declaración de Cartagena de 1984 reveló incluso una definición de refugiado más amplia. Señaló que, en vista de la experiencia obtenida del éxodo masivo de refugiados en las áreas de América Central, era necesario considerar la ampliación del concepto de refugiado. La Declaración de Cartagena fue el primer documento en el contexto latinoamericano en establecer las directrices para que los Estados hicieran frente a los grandes flujos de refugiados. También fue la primera declaración internacional en reconocer que las víctimas de la violencia generalizada, de los conflictos internos y de las violaciones masivas de los derechos humanos merecían la condición de refugiado.

La Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena han creado o confirmado las normas regionales<sup>18</sup> para el uso y aceptación de definiciones de refugiado más amplias. La Convención de la OUA creó el derecho regional, mientras que la Declaración de Cartagena confirmó las disposiciones legales consuetudinarias para definir al refugiado. Estos dos esfuerzos internacionales ilustran la intención de los Estados de adherirse a una definición de refugiado más amplia y pragmática, a través de la adaptación del Derecho Internacional de los Refugiados a los problemas existentes de los refugiados en cada región.

### **3.2. Características de las definiciones regionales más amplias**

La definición de refugiado más amplia adoptada por la Convención de la OUA de 1969 contenía varias estipulaciones sin precedente. Por ejemplo, el párrafo 2 del Artículo 1 hizo que el término «refugiado» fuera aplicable a los solicitantes de asilo, quienes habían huido de su país de origen debido a la agresión externa, la ocupación, la dominación extranjera o a eventos que perturbaban seriamente el orden público. Las personas en estas situaciones adquirirían, *ipso facto*, la condición de refugiado y no tenían que justificar su temor de persecución según lo estipulado bajo la Convención de 1951. En esencia, esta definición reconoce que se pueden dar ciertos tipos de abuso como consecuencia de los actos calculados por un gobierno (de donde huyen los refugiados), pero también que dicho abuso puede ser el resultado de la pérdida de autoridad por parte del gobierno, como consecuencia de cualquiera de los factores señalados en la definición más amplia.<sup>19</sup>

Por otra parte, la definición de refugiado de la OUA no señala el tipo de persecución que un individuo puede sufrir antes de convertirse en refugiado. Solo establece que una persona es refugiada cuando él o ella «es forzada» a buscar refugio fuera de su país de origen —cuando existe una presunción de un trastorno en el orden público en general—. Un individuo no tiene que demostrar el enlace entre su condición personal y la posibilidad de persecución o de un serio daño hacia él o ella. La definición de la OUA no se enfoca en el motivo de la huida pero sí en la evaluación individual o de grupo del alcance o nivel de alteración del orden público. Como resultado de este hecho, los individuos que califican bajo esta definición generalmente tienen el derecho a decidir por ellos mismos, siempre y cuando exista una situación suficientemente seria que garantice el éxodo con el fin de buscar protección.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> RWELAMIRA, M. «La Convención de la OUA de 1969 sobre los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África». 1 *IJRL* 557, 558 (1989).

<sup>18</sup> Tanto África como Centroamérica, dentro de sus respectivas regiones, aceptan la definición de refugiado más amplia. A pesar de la naturaleza no obligatoria de la Declaración de Cartagena de 1984, los países centroamericanos la aceptan como un documento que confirma las disposiciones legales de asilo en la región.

<sup>19</sup> Cf. HATHAWAY, J. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991, p. 17.

<sup>20</sup> *Ib.*, p.18.

La definición de refugiado de la OUA es por lo tanto cuantitativamente diferente de las definiciones clásicas, pues considera las situaciones donde la calidad de las deliberaciones y la discriminación no necesitan estar presentes. Estas medidas más trascendentes reflejaron la realidad de los conflictos armados tan generalizados en África, antes y durante el período de la redacción de la Convención de la OUA de 1969. Esta definición más amplia permitió el otorgamiento de la condición de refugiado a los solicitantes de asilo cuyos temores estaban fundamentados en las consecuencias accidentales, pero no obstante peligrosas, de la lucha intensa —y la anarquía fortuita asociada— en los respectivos países de origen.

La Conclusión n.º 3 de la Declaración de Cartagena también adopta terminología no establecida, tanto en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 como en cualquier otro instrumento internacional referido a los refugiados. Análogamente a la definición de refugiado de la OUA, la definición de la Declaración de Cartagena reconoce que los individuos dignos de protección internacional podrían calificar para la condición de refugiado en el momento en que se encuentran huyendo de la agresión extranjera. También, la Declaración de Cartagena, al igual que la Convención de la OUA, acepta la noción de determinación de grupo sin indicar el elemento persecutorio específico o los elementos que ponen en peligro el bienestar de los grupos.

Una característica interesante de la definición de la Declaración de Cartagena, que difiere de la definición de la Convención de la OUA, es que establece que la vida de un individuo, la seguridad o la libertad deben estar amenazadas antes de que él o ella califique como refugiado. Para interpretar este lenguaje desde una perspectiva estrictamente legal, se puede asumir que la Convención de la OUA es más amplia en su alcance que la Declaración de Cartagena, ya que no señala ningún requisito. A pesar de que los redactores de la Declaración de Cartagena estuvieron empeñados en llegar a una definición de refugiado en su sentido más amplio,<sup>21</sup> procuraron basarse en la definición de la OUA sin hacer una copia de ella. Así, inevitablemente, se vieron influenciados por las diferentes definiciones de asilo contenidas en las convenciones interamericanas sobre el mismo; de ahí la inclusión del requerimiento de que un individuo necesita temer por su vida antes de ser aceptado como refugiado. En la práctica, esta redacción no ha sido interpretada rígidamente y la definición no está limitada por ella. Para cumplir con este requisito basta con el temor en el contexto de la violencia generalizada. Se debe resaltar que las frases trascendentes como «violencia generalizada», «conflicto interno» y «violaciones masivas de los derechos humanos», constituyen el lenguaje más expansivo utilizado hasta ahora para definir al refugiado. Este lenguaje va considerablemente más allá de la terminología utilizada en la Convención de la OUA.

Los términos usados en la Declaración de Cartagena reflejan, por lo tanto, la arraigada y generosa tradición de asilo en América Latina y también introducen principios nuevos y pragmáticos para la región en un momento oportuno. En palabras de Michel Moussalli, ex Director de Protección Internacional del ACNUR, la Declaración de Cartagena «reafirma y expande los principios establecidos en el sistema interamericano».<sup>22</sup>

### **3.3. Significado de una terminología más amplia**

La terminología utilizada en la definición de refugiado, tanto en la Convención de la OUA como en la Declaración de Cartagena, reflejó la urgencia de responder a las respectivas realidades regionales y estableció un precedente importante en el Derecho Internacional. La nueva terminología obedeció a preocupaciones humanitarias obvias y procuró brindar una solución práctica al problema de la determinación de la condición de refugiado en las respectivas regiones. Las migraciones masivas que condujeron a una definición más amplia en África y América Latina hicieron que las determinaciones individuales fueran poco prácticas. A diferencia de los países desarrollados —donde se asume la existencia de procedimientos de determinación de refugiado que permiten la determinación caso por caso—, la ausencia de infraestructuras

<sup>21</sup> Véase ARBOLEDA, E. «Definición de refugiado en África y América Latina: las lecciones de pragmatismo». *IJRL* 185, 1991.

<sup>22</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*. Op. cit., p. 341.

para la toma de decisiones en África y América Latina demandó no solo un enfoque humanitario sino también práctico. En respuesta a las necesidades reales y urgentes de África y América Latina en ese momento, los redactores de estas nuevas definiciones le dieron una consideración secundaria al estricto significado legal de la terminología.

#### **4. Validez permanente de la Declaración de Cartagena**

##### **4.1. Circunstancias cambiantes en América Latina**

La atención mundial, que se enfocó fuertemente en América del Sur en la década de los años setenta y en Centroamérica en los años ochenta, ahora se ha trasladado a otras áreas. Los conflictos civiles que devastaron la región centroamericana en particular se han apaciguado. Los Estados Unidos de América, que ya no perciben a América Central como una preocupación de seguridad vital, han reducido la asistencia general a la región. Las preocupaciones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han reemplazado los temores del comunismo y/o la intervención norteamericana en América Central. El colapso del socialismo en Europa oriental y la ex Unión Soviética le sugiere a muchos supuestos activistas que resulta inútil intentar transformar los empobrecidos países centroamericanos por medio de la revolución.

Aparentemente ha terminado una era de revolución e insurgencia revolucionaria. En lo externo, la región centroamericana parece haber pasado por una profunda transformación. En forma simultánea, sin embargo, y no contradictoriamente, aún persisten muchas de las condiciones que produjeron las luchas internas y los conflictos civiles en la región.<sup>23</sup>

En otras palabras, el cese de la era de conflicto en la región no indica que las actividades revolucionarias en países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala se hayan frustrado o rendido, y que la democracia liberal haya triunfado. La realidad es que la mayoría de la población en esta región aún vive en absoluta pobreza, a menudo en condiciones peores que las vividas antes de que la revolución estallara a fines de los años setenta. El desempleo continúa siendo muy alto, un gran porcentaje de la población en las zonas rurales no tiene tierra y se percibe que la educación solo está reservada para una elite.

La violencia política ha decaído pero no desaparecido. Los individuos, así como varios grupos de todas las tendencias políticas, siguen utilizando el homicidio como el principal medio de conciliación de disputas políticas o de otro tipo. De modo más importante, las moderadas insurrecciones de hoy en día en América Central no han abierto un camino para incrementar la reconciliación y la participación política. En consecuencia, la región se encuentra tan polarizada como durante las insurgencias en los años ochenta.<sup>24</sup> Además, el crimen común ha aumentado, la corrupción continúa siendo un gran problema, los sistemas judiciales muy rara vez funcionan, la infraestructura general está desgastada y las minas antipersonales continúan matando a campesinos inocentes. Las circunstancias en la región han cambiado. Sin embargo, por lo menos en el corto plazo, los cambios no han tenido un efecto positivo en la mayoría de sus habitantes y aún persisten las posibilidades de potenciales movimientos masivos de personas en situación de refugiados en la región.

##### **4.2. Movimientos de refugiados - otros movimientos**

---

<sup>23</sup> Cf. MILLET, Richard L. «Central America's Enduring Conflicts». *Current History*. Vol. 93, n.º 581, marzo de 1994, p. 124.

<sup>24</sup> Véase COLBURN, Forrest D. «The Fading of the Revolutionary Era in Central America». *Current History*. Vol. 91, n.º 562, febrero de 1992, p. 70.

No obstante la compleja y frágil situación en Centroamérica, la situación de los refugiados ha cambiado dramáticamente desde los flujos masivos de población de los años setenta y ochenta. Las violaciones generalizadas de los derechos humanos que causaron los flujos masivos de población en el pasado reciente ya no son sistemáticas. La mayoría de los centroamericanos que abandonan actualmente sus respectivos países lo hacen —fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva— por razones económicas. De hecho, cada vez menos de estos migrantes solicitan la condición de refugiado en la región centroamericana y un alto porcentaje de ellos son rechazados.<sup>25</sup>

La mayoría de los refugiados nicaragüenses que se fueron, principalmente, para Honduras en 1986 y Costa Rica en 1988, han retornado voluntariamente durante los últimos tres años. La mayor parte de los salvadoreños que, durante la década de los ochenta, encontraron refugio en Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y México han encontrado un lugar seguro en Estados Unidos, o se han dispersado discretamente a lo largo de la región. Unos 30 000 han retornado voluntariamente a El Salvador. Los campos de refugiados nicaragüenses en Costa Rica y los de salvadoreños en Honduras (salvo por un caso especial) se cerraron. La única situación de refugiados notablemente visible sin problemas es la de los refugiados guatemaltecos que se fueron para México y que han estado negociando su repatriación durante los últimos años. Dada su complejidad, es probable que el proceso de la última repatriación dure, por lo menos, algunos años más. A pesar de que la situación de los refugiados cambió, sin embargo, aproximadamente uno de cada cinco salvadoreños continúa viviendo fuera de su país, grandes cifras de guatemaltecos y nicaragüenses nunca retornaron a sus hogares, y muchos otros continúan huyendo de sus respectivos países por razones relacionadas con las señaladas en la Declaración de Cartagena.

#### **4.3. El Derecho de los Refugiados y la práctica en la región**

La Declaración de Cartagena se convirtió en un instrumento esencial en el tratamiento de los refugiados en América Central. Su definición de refugiado más amplia se ha aplicado con eficacia en el contexto regional. A pesar de que esta definición no es oficial en la región, generalmente es respetada y la mayoría de los países centroamericanos se apegan a ella. También México, el último país de la región en convertirse en signatario de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, ha adoptado dicha definición en su ley migratoria. Además, Belice —por razones culturales, entre otras— decidió incorporar la definición más amplia de la OUA en lugar de la definición de la Declaración de Cartagena en su Acta de Refugiados de 1991. Este país reconoció la necesidad de un concepto extendido de refugiado con el propósito de manejar ciertas situaciones de refugiados de manera adecuada.

La Declaración de Cartagena también ha influido la determinación de los refugiados en muchos países de América Latina e inclusive ha conducido a que se hagan enmiendas de las leyes migratorias en algunos países como Bolivia y Ecuador. Este último incluyó la definición de Cartagena en la implementación de su legislación y Argentina la aplicó a los solicitantes de asilo liberianos en 1992. La Declaración de Cartagena contiene importantes medidas para brindar la protección internacional adecuada en situaciones de flujos masivos —como aquellos que aparecen en la Conclusión n.º 22 del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre Protección Internacional de 1981—. Además, la Declaración de Cartagena subraya las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados en su respectivo contexto, principalmente por medio de la repatriación voluntaria. También apela a la comunidad internacional para que no ignore la situación de las personas desplazadas.

En 1989, en la Ciudad de Guatemala tuvo lugar una importante iniciativa por parte del ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). CIREFCA subrayó que los principios básicos del Derecho de los Refugiados eran aplicables no solo a los refugiados sino también a los repatriados y recalcó los principios establecidos por el Comité Ejecutivo sobre Protección Internacional en la Conclusión n.º 18 de 1980 y, particularmente, en la Conclusión n.º 40 de 1985.

---

<sup>25</sup> RICE, Theresa. «Central American Refugee Trends, 1991-1993». (Inédito, en archivo del autor).

De modo más importante aún, el proceso CIREFCA adoptó un documento legal titulado «Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados Centroamericanos, Retornados y las Personas Desplazadas en América Latina». El documento establece el objetivo de CIREFCA: evaluar el avance logrado en la protección y asistencia de los refugiados y su repatriación voluntaria.<sup>26</sup>

El documento legal de CIREFCA, fundamentalmente, buscaba legitimar la definición de refugiado más amplia contenida en la Declaración de Cartagena y que se había aplicado en la región. El documento enfoca en detalle los principios y criterios para la protección de los refugiados, al mismo tiempo que subraya la singularidad de la experiencia centroamericana. Inicialmente, el documento legal de CIREFCA fue considerado como un documento de referencia secundario por parte de los gobiernos; sin embargo, se ha convertido en un documento regional importante sobre el Derecho de los Refugiados en sus propios términos y ha dado mayor legitimidad a la Declaración de Cartagena en el trato de los diferentes temas que introdujo. El documento legal de CIREFCA fue una concomitante natural para la Declaración de Cartagena. La Declaración permitió a América Latina mirar el Derecho de los Refugiados de manera más pragmática; esto es, menos limitada por las confusiones legales. Además, permitió también dar un paso decisivo hacia una integración genuina de los principios universales, los valores regionales y las prácticas de los países. La Declaración de Cartagena representa «la apertura de América Latina al mundo contemporáneo del Derecho de los Refugiados, basado, y no separado de las normas universales constituidas por la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración Universal y los Pactos de Derechos Humanos».<sup>27</sup>

#### **4.4. La aplicabilidad de la Declaración de Cartagena bajo las circunstancias actuales**

Recientemente, algunos países centroamericanos cuestionaron la aplicabilidad y vitalidad permanente de la Declaración de Cartagena debido a las cambiantes circunstancias en la región. De hecho, algunos oficiales de migración señalaron que la Declaración de Cartagena había perdido su utilidad, pues no se mantenía una violación sistemática de los derechos humanos en Centroamérica.

La mayoría de los países de la región, sin embargo, no tienen una perspectiva miópica. Al mismo tiempo que reconocen que efectivamente las circunstancias en la región son muy diferentes en comparación con una década atrás, también reconocen la fragilidad de los gobiernos democráticos en la actualidad y el hecho de que, a pesar de haber disminuido, la violencia política no ha desaparecido.

También resulta importante reiterar que, en la mayoría de los casos, aquellas personas responsables de la violencia política nunca fueron sometidas a juicio. Además, el crimen común va en aumento, perpetuando de esta manera un clima de inseguridad. A pesar del crecimiento económico, la mayor parte de la población permanece viviendo en la miseria y la pobreza —muchas veces una pobreza peor que la vivida antes de los conflictos regionales—. Mientras las guerras terminaron, no ha ocurrido así con las divisiones y las rivalidades. En efecto, la era de la insurrección dejó una región más politizada y partidista que en el pasado.

Los países de la región, no obstante las circunstancias cambiantes, están conscientes del potencial existente para la lucha y la guerra civil. Estos países tampoco se olvidan de las posibilidades latentes de un éxodo masivo de personas en busca de refugio según las condiciones señaladas en la Declaración de Cartagena. Los países latinoamericanos y particularmente los centroamericanos —incluido Belice— reconocen la ventaja de mantener un concepto de refugiado más amplio, el cual les permita adaptar sus leyes y procesos rápida y eficientemente en caso de otro éxodo masivo de solicitantes de asilo. Aun cuando los países latinoamericanos difieren radicalmente de la realidad africana, los principios señalados en la Declaración de Cartagena aún están muy sincronizados con el contexto regional.

---

<sup>26</sup> Véase nota 15.

<sup>27</sup> CUÉLLAR, Roberto, Diego GARCÍA-SAYÁN, Jorge MONTAÑO, Margarita DIEGUEZ y Leo VALLADARES LANZA. «Refugee and Related Developments in Latin America: Challenges Ahead», 3 *IJRL*, 484, p. 1991.

## **5. Observaciones finales**

La inestabilidad política en África y América Central tuvo consecuencias semejantes y resultó en una ampliación de la definición de refugiado aceptada previamente. Las agitaciones políticas y militares produjeron desplazamientos masivos de población. Grandes cifras de personas fueron desplazadas internamente o buscaron refugio en los países vecinos. Estos cambios llevaron a los países africanos a llegar a un acuerdo sobre las normas legales obligatorias relacionadas con los refugiados. Este acuerdo se fijó en la Convención de la OUA de 1969. En América Central, cambios similares desembocaron en la Declaración de Cartagena, la cual amplió la definición de refugiado que, a diferencia de su contraparte africana, no obligaba legalmente a los Estados signatarios. Desde 1984, sin embargo, la Declaración de Cartagena ha consolidado efectivamente los principios del Derecho Internacional regional y consuetudinario con respecto a la protección y asistencia a los refugiados. Las definiciones de refugiado señaladas en estos instrumentos africanos y centroamericanos han ganado aceptación general y son las normas que se aplican actualmente en sus respectivas regiones. Su aplicación refleja la buena voluntad de los países de brindar protección a aquellas personas con una necesidad real. Las concepciones de refugiado más amplias adoptadas por la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena —diseñadas para responder a las exigencias regionales y basadas en consideraciones pragmáticas localizadas— pueden servir como lección a los países de otras regiones cuando traten y resuelvan sus respectivos problemas de refugiados.