

## **I. Importancia del proceso conmemorativo del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984**

1. Documento de discusión: “La situación de los refugiados en América Latina: protección y soluciones duraderas bajo el enfoque pragmático de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984”,  
ACNUR ..... 15
2. Documento informativo del proceso conmemorativo,  
ACNUR ..... 31



## DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

### LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA: PROTECCIÓN Y SOLUCIONES BAJO EL ENFOQUE PRAGMÁTICO DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS DE 1984

#### I. INTRODUCCIÓN

El presente documento ha sido elaborado para facilitar la discusión entre los participantes de las reuniones regionales preparatorias del evento conmemorativo final del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, a celebrarse en la Ciudad de México, los días 15 y 16 de noviembre del presente año. El mismo ha sido complementado por las recomendaciones y conclusiones adoptadas respectivamente en las reuniones regionales de San José (13 y 14 de Agosto), Brasilia (26 y 27 de agosto), Cartagena de Indias (16 y 17 de setiembre) y Bogotá (7 y 8 de octubre).

Esta conmemoración debe ser vista como una oportunidad para hacer un reconocimiento a la importante contribución de América Latina y del Sistema Interamericano a la protección internacional de los refugiados, no sólo a través de la Declaración de Cartagena sino, del *compendium* de principios, normas, jurisprudencia y prácticas estatales que la región, en materia de asilo y protección de la persona perseguida, ha desarrollado desde finales del siglo XIX.

En este sentido, conviene destacar que la Declaración de Cartagena refleja de una manera sucinta ese acervo de protección y buenas prácticas de América Latina, y que su singularidad es precisamente su enfoque pragmático, e innovador basado en la complementariedad de las distintas ramas del Derecho Internacional de Protección<sup>1</sup>.

Es esta, por tanto, una ocasión para analizar las principales tendencias que se observan en América Latina en materia de protección de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas del interés del ACNUR. Muy especialmente queremos enfocar la discusión en identificar los principales desafíos y oportunidades de la protección internacional en nuestra región, y reflexionar sobre la vigencia y relevancia de los principios contenidos en la Declaración de Cartagena frente a las nuevas realidades regionales.

---

1 En este sentido, ver Cañado Trindade, Antônio Augusto, *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias*. Memoria del Coloquio Internacional “10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, organizado por ACNUR, IIDH y Gobierno de Costa Rica. San José, 5 al 7 de diciembre de 1994. En el mismo sentido, ver el voto razonado del Juez Cañado Trindade en el caso *Masacre Plan de Sánchez*, sentencia de 29 de abril de 2004 y sus votos concurrentes en los casos de medidas provisionales de la *Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, resolución de 18 de junio de 2002; caso de las *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, resolución de 6 de marzo de 2003; caso del *Pueblo Indígena Kankuamo*, resolución de 5 de junio de 2004; y caso del *Pueblo Indígena de Sarayaku*, resolución de 6 de junio de 2004.

Esta visión conjunta retrospectiva y de futuro exige plantearse algunos interrogantes: ¿Cuáles son las principales tendencias actuales de la migración forzada en Latinoamérica? ¿Cuáles son las respuestas humanitarias regionales ante esa migración forzada, y en qué marcos normativos e institucionales se fundan? ¿Cuáles son los antecedentes, los principios y la práctica estatal que inspiran y nutren la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984? ¿Cómo la voluntad política de los Estados, aunada a la cooperación internacional y a la participación de distintos sectores de la sociedad civil, permiten articular un enfoque regional para garantizar un tratamiento humanitario a quienes requieren protección? ¿Cómo utilizar el espíritu humanitario y el pragmatismo de la Declaración de Cartagena para hacer frente a las nuevas realidades regionales, a efectos de que las necesidades humanas de quienes requieren protección sean consideradas como uno de los legítimos intereses de los Estados?

## II. CONTEXTO REGIONAL

En términos generales puede afirmarse que finalizada la crisis centroamericana y sus flujos masivos de personas a finales de la década de los años ochenta, los Estados de la región han venido brindando protección y asistencia fundamentalmente a casos individuales de solicitantes de asilo y refugiados. La recepción, atención y reconocimiento de los casos individuales se mantuvo como tendencia durante la década de los años noventa, particularmente respecto de un número no significativo de refugiados regionales –provenientes principalmente de Haití y Perú– así como para un creciente número de refugiados extra-regionales, provenientes de África (Angola, Nigeria, Liberia y Sudán), Europa Oriental (antigua Yugoslavia) y Medio Oriente (Irán e Iraq), de paso por Latinoamérica y para quienes su objetivo final era llegar a Estados Unidos de América y Canadá.

El cierre de los campamentos de refugiados en México y Centroamérica a mediados de los años noventa, y los movimientos organizados de repatriación voluntaria a Guatemala, El Salvador y Nicaragua, así como los importantes logros en materia de integración local coinciden con una disminución del número de solicitantes de asilo en la región. Por otra parte, en el plano internacional se da un aumento de los flujos migratorios, y como reacción la adopción de políticas de contención. Esto hace que la prioridad, otrora otorgada a los temas humanitarios en las agendas nacionales y regionales, se traslade y concentre en los movimientos migratorios intra-regionales y extra-regionales.

Se adoptan así mayores controles migratorios, sin que existan salvaguardas efectivas para identificar dentro de los flujos migratorios mixtos, a los solicitantes de asilo y refugiados, quienes a su vez, también son víctimas de las redes organizadas de tráfico y trata de personas. La adopción de políticas migratorias más restrictivas conlleva el incremento del uso de la detención administrativa y la interceptación de migrantes, y esto hace que se presuma que los solicitantes de asilo y refugiados son migrantes económicos mientras no se pruebe lo contrario<sup>2</sup>.

---

2 En algunos casos esto da lugar a que los solicitantes de asilo y refugiados sean objeto de sanciones por ingreso ilegal, e incluso de detención administrativa por no reunir los requisitos migratorios para su ingreso al país, en contraposición al artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Respecto de los estándares internacionales en materia de detención administrativa de solicitantes de asilo y refugiados, véanse: Las Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto de la detención de solicitantes de asilo, del 26 de febrero de 1999, y la Conclusión No. 44 del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, XXXVII (1986). Respecto de las salvaguardas en materia de interceptación, véanse: Las conclusiones de los Talleres Regionales de Ottawa y Macao sobre *la incorporación de salvaguardas para la protección de las medidas de interceptación*, Consultas Globales sobre Protección Internacional, EC/GC/01/03 de fecha 31 de mayo de 2001, así como la Conclusión No. 97 sobre la incorporación de salvaguardas para la protección de los refugiados de las medidas de interceptación, del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, LIV (2003).

Paralelamente, a finales de la década de los noventa se incrementan los efectos internos y externos del desplazamiento forzado en Colombia y se inician significativos movimientos migratorios transfronterizos. Dichos movimientos transfronterizos continuarán de manera sostenida hacia Ecuador, Panamá y Venezuela y se registrarán ingresos considerables de personas que requieren de protección, particularmente a partir del año 1999<sup>3</sup>. Estas personas huyen de su país principalmente por la acción de agentes no estatales y por la violencia imperante en sus zonas de origen.

En este sentido, si bien en las Américas en la actualidad no se registran flujos masivos de refugiados, no es menos cierto que el Caribe, y sobre todo, la región andina y otros países afectados por el conflicto colombiano reciben un número creciente de solicitantes de asilo y de refugiados<sup>4</sup>. Los gobiernos de Costa Rica, Ecuador, Panamá, y Venezuela dan estimaciones de un número de ciudadanos colombianos del orden de cientos de miles en algunos casos, cuya salida de Colombia está ligada al conflicto que allí se desarrolla. Asimismo, se reporta una cifra de aproximadamente dos millones de desplazados internos en Colombia. Se puede decir que la invisibilidad del fenómeno de la migración forzada opaca la existencia de al menos tres millones de colombianos desplazados por la violencia dentro y fuera de Colombia.

En el Cono Sur, se continúa dando protección y asistencia humanitaria a casos individuales de solicitantes de asilo y refugiados, y se inician los proyectos pilotos de reasentamiento. En efecto, dentro del espíritu de solidaridad internacional y responsabilidad compartida, en los últimos tres años, Chile y Brasil se constituyen en países emergentes de reasentamiento y reciben a los primeros casos de refugiados extra-regionales, quienes previamente habían sido reconocidos como refugiados en otro país.

Esto hace que en la actualidad en Latinoamérica coexistan varias situaciones: 1) países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de asilo y refugiados inmersos en los flujos migratorios regionales y hemisféricos; 2) países que albergan a un número significativo de solicitantes de asilo y refugiados latinoamericanos; 3) países emergentes de reasentamiento. Igualmente es interesante observar que en algunos países de la región estas situaciones convergen, y por ende, resultan multifacéticas.

Hoy en día, es necesario subrayar que el mayor número de solicitantes de asilo y refugiados en nuestra región son originarios de Latinoamérica<sup>5</sup>; una región reconocida internacionalmente por su generosa

---

3 Se registran ingresos en Panamá en los años 1996 y 1997, pero los movimientos transfronterizos con números considerables se intensifican a partir del año 1999. Así en junio de 1999, se producirá un ingreso de más de 2.000 personas a Casigua El Cubo, Estado Zulia, Venezuela, y más de 400 personas ingresarán a Jaqué, provincia de El Darién, Panamá, en diciembre del año 1999. Posteriormente, se registrarán movimientos masivos hacia la provincia de Sucumbíos, Ecuador en los años 2001, 2002 y 2003.

4 Respecto de los perfiles de los solicitantes de asilo y refugiados existen tres grandes tendencias: 1) personas de extracción urbana y con índices de escolaridad medianamente altos (esta tendencia se confirma con la llegada de solicitantes de asilo y refugiados colombianos a Canadá, Costa Rica, España, y Estados Unidos de América); 2) población colombiana que se asienta en las áreas fronterizas de Ecuador, Panamá y Venezuela, cuyo perfil socioeconómico es de extracción rural; 3) solicitantes de asilo y refugiados extra-continetales, principalmente hombres solos.

5 Para finales del año 2003, según las cifras oficiales del ACNUR, la población refugiada en América Latina ascendía a 38.124 personas, de las cuales 15.740 correspondía a refugiados colombianos. Asimismo, durante el mismo período se presentaron 15.949 nuevas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en América Latina, de las cuales 14.568 corresponden a ciudadanos colombianos. Costa Rica y Ecuador, conjuntamente, albergan a unos 15.000 refugiados colombianos reconocidos, y han llegado a tramitar en distintos momentos un promedio mensual de 500 y 1.000 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado respectivamente. Lo anterior, sin mencionar el fenómeno más oculto de la migración forzada silenciosa de los que llegan a través de medios regulares o irregulares y que a la postre permanecen en la clandestinidad que genera la indocumentación.

tradición de asilo y que siempre ha sabido ocuparse de sus propios refugiados a través de enfoques creativos, innovadores y pragmáticos, dando ejemplo de cómo la voluntad política, la solidaridad regional e internacional y la responsabilidad compartida son principios esenciales para brindar protección y alcanzar soluciones duraderas.

La protección internacional de solicitantes de asilo y refugiados en Latinoamérica se enfrenta a nuevos retos. Las necesidades de protección de las víctimas de la persecución, la intolerancia, las violaciones de derechos humanos, la violencia y los conflictos<sup>6</sup> coexisten con la exclusión social, la pobreza, el desempleo, la delincuencia organizada, la corrupción y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo<sup>7</sup>. Estas legítimas preocupaciones nacionales y regionales marcan la agenda internacional e influyen las políticas nacionales en materia de asilo.

Así, en el último año se observan algunas tendencias que repercuten de manera positiva en el derecho a buscar y disfrutar asilo, y su derecho correlativo regional, el derecho de buscar y recibir asilo en el Hemisferio<sup>8</sup>. Dentro de los desarrollos positivos, podemos mencionar los siguientes: 1) la experiencia adquirida por los Estados y los distintos sectores de la sociedad civil de la región para el tratamiento y protección de refugiados; 2) el creciente interés por parte de los Estados de adoptar o reformar su normativa interna en materia de refugiados<sup>9</sup>; 3) el establecimiento de estructuras nacionales para la determinación de la condición de refugiados<sup>10</sup>; 4) el reconocimiento de las necesidades diferenciadas

---

6 Así ha sido reconocido a lo largo de los últimos 20 años por la Asamblea General de la OEA a través de la adopción de resoluciones anuales en materia de protección de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección en las Américas. Respecto del texto de dichas resoluciones, véase la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

7 El ACNUR reitera la importancia de preservar la integridad del asilo como instrumento de protección para el perseguido. En este sentido, véase el documento del ACNUR: “Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: la perspectiva del ACNUR”, Ginebra (2001), en el cual se reitera que los terroristas no pueden beneficiarse del reconocimiento de la condición de refugiado, en virtud de la aplicación de las cláusulas de exclusión. Asimismo, la preservación de la integridad del asilo como instrumento de protección presupone una correcta interpretación de la definición de refugiado dentro de un procedimiento que satisface todas las garantías de debido proceso y el respeto de los estándares básicos de derechos humanos. La Convención Interamericana contra el Terrorismo aprobada en la Asamblea General de la OEA realizada en Barbados en el año 2002, incluye salvaguardas específicas para la protección de refugiados, e incluso utiliza los términos establecidos en la Convención de 1951 para la aplicación de cláusulas de exclusión (motivos fundados). Respecto de la incidencia de la lucha contra el terrorismo y sus implicaciones para la protección de solicitantes de asilo y refugiados, véase el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Terrorismo y Derechos Humanos” de diciembre de 2003, cuya sección H) está dedicada a la temática del asilo y los refugiados.

8 ACNUR es de la opinión que, a la luz del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para interpretar el artículo 22.7 de la Convención Americana respecto del derecho de buscar y recibir asilo, en relación con el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, es necesario hacer referencia a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (*lex specialis*).

9 En los últimos años se han adoptado nuevas normativas nacionales en materia de refugiados en los siguientes países: Panamá (1998), Guatemala (2001), El Salvador (2002), Honduras (2003), Costa Rica (2001), Colombia (2002), Perú (2002), Venezuela (2001 y 2003) y Paraguay (2002), así como en Canadá (2002) y Estados Unidos de América (2003). En la actualidad, 21 países del continente cuentan con normativa nacional en materia de refugiados y existen igualmente proyectos de ley sobre refugiados actualmente en discusión en Argentina, Costa Rica, México y Nicaragua. En este sentido, véase la sección de legislación nacional de la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

10 Se adoptaron las primeras decisiones sobre el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de las Comisiones Nacionales de Elegibilidad de El Salvador, Guatemala y Venezuela. Igualmente, se creó un mecanismo nacional de elegibilidad en Uruguay (2003).

de protección de mujeres<sup>11</sup>, hombres, niñas y niños; 5) el uso de recursos legales internos por parte de solicitantes de asilo y refugiados para hacer valer sus derechos<sup>12</sup>; 6) un mayor pronunciamiento de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano en materia de asilo y protección de refugiados<sup>13</sup>; y 7) la creación y fortalecimiento de las redes de protección a nivel nacional y regional, integradas por los distintos sectores de la sociedad civil<sup>14</sup>.

### III. MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO, REFUGIADOS Y OTRAS PERSONAS QUE REQUIEREN PROTECCIÓN EN LATINOAMÉRICA

El marco normativo e institucional para la protección de refugiados se ha fortalecido considerablemente en los últimos 20 años. En efecto, un importante número de países han consagrado a nivel constitucional el derecho de asilo<sup>15</sup>. Por otra parte, la gran mayoría de los países latinoamericanos son partes de uno

- 11 La persecución con base en género ha sido debidamente reconocida en las normativas internas sobre refugiados de los siguientes países: Panamá (1998), Guatemala (2001), El Salvador (2002), Honduras (2003), Venezuela (2001 y 2003) y Paraguay (2002). Igualmente, es importante destacar que hoy en día la documentación de refugiados en la región es individual. Asimismo, se ha creado conciencia de la necesidad de contar con entrevistadoras y funcionarios capacitados sobre la perspectiva de género en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, así como de las entrevistas individualizadas tanto para hombres como para mujeres. Se registra un avance paulatino hacia la erradicación del término “jefe de familia” por el concepto de “caso de protección”, y así con ello evitar equiparaciones fundadas en los roles tradicionales asignados a hombres y mujeres en una sociedad determinada, cuando en realidad lo relevante es establecer quién tiene un caso que amerite protección internacional.
- 12 Los órganos judiciales de países tan diversos como Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela se han referido a la protección de solicitantes de asilo y refugiados. Asimismo, la integración de normas y estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos ha permitido novedosos desarrollos normativos del derecho de asilo como derecho subjetivo a través de interpretaciones jurisprudenciales, tales como las emitidas por la Sala Constitucional de Costa Rica. En este sentido, véase la sección de jurisprudencia nacional de la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).
- 13 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha referido en varios de sus pronunciamientos a la situación de los solicitantes de asilo y refugiados. Así, en el marco de peticiones individuales, se han presentado casos relativos a países tales como Canadá, Chile, Estados Unidos de América, y Honduras; asimismo, en esta materia la Comisión también ha adoptado medidas cautelares en casos respecto de Bahamas, Canadá, Chile, Panamá, República Dominicana, y Venezuela. De igual manera, este ha sido tema de estudio recurrente en los diversos informes anuales e informes especiales de la Comisión Interamericana sobre la situación de los derechos humanos en el continente. Por su parte, la Corte Interamericana no se ha referido específicamente a casos de solicitantes de asilo y refugiados, pero la jurisprudencia establecida en otros casos igualmente puede ser aplicada por analogía a la protección de refugiados, y nos referimos tanto a casos contenciosos (i.e. Villagrán Morales contra Guatemala y Baena, Ricardo contra Panamá), como a casos de medidas provisionales (caso de haitianos y de dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana, caso de las comunidades de paz del Jiguamiandó y del Curbaradó, caso de la Comunidad de Paz en San José de Apartadó, caso pueblo indígena de Kankuamo y caso pueblo indígena de Sarayaku) y sus opiniones consultivas (OC-17 en materia de la condición jurídica y los derechos humanos de los niños y OC-18 en materia de condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados). Respecto de la jurisprudencia de los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano, véase la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=21>.
- 14 Dentro de los casos más avanzados, cabe mencionar las redes de protección del sureste mexicano y la de Guatemala. En este último país, la red denominada REPARA igualmente aglutina dentro de sus miembros a instancias gubernamentales y estatales encargadas de la definición y adopción de políticas públicas en materia de refugiados, así como su tratamiento y protección.
- 15 Los países latinoamericanos que han incluido el derecho de asilo con rango constitucional son los siguientes: Brasil (artículo 4 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988); Colombia (artículo 36 de la Constitución Política de 1991); Costa Rica (artículo 31 de la Constitución Política de 1949); Cuba (artículo 13 de la Constitución Política de 1976); Ecuador (artículo 29 de la Constitución Política de 1998); El Salvador (artículo 28 de la Constitución

o ambos instrumentos internacionales para la protección de refugiados. Asimismo, la gran mayoría dispone de órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado. En algunos países, estas normativas internas igualmente reconocen que la persecución puede guardar relación con el género y la edad, teniendo presente las necesidades diferenciadas de protección de hombres y mujeres, niños y niñas<sup>16</sup>, jóvenes, adultos y ancianos.

A mayor abundamiento, aún en aquellos casos de países que no cuentan con normativa interna en materia de refugiados, existen procedimientos *ad hoc* para la determinación de la condición de refugiado<sup>17</sup>. Esto hace que, en la casi totalidad de Latinoamérica, el ACNUR ya no se ocupe de la determinación de la condición de refugiado bajo su mandato, sino que continúe prestando su asesoría técnica a los Estados a través de su participación con voz y sin voto en las comisiones nacionales de elegibilidad o brindando su opinión legal a los órganos nacionales encargados de la determinación de la condición de refugiado.

No obstante estos reconocidos avances normativos e institucionales para el fortalecimiento de la protección, es necesario indicar que algunos de estos mecanismos nacionales son todavía incipientes y requieren de mayores recursos humanos y materiales para operar de manera efectiva y eficiente<sup>18</sup>. Igualmente, es necesario que estos mecanismos dispongan de mayores recursos técnicos y financieros, incluyendo capacitación en materia de derecho internacional de refugiados. Asimismo, en algunos

---

Política de 1983); Guatemala (artículo 27 de la Constitución Política de 1985); Honduras (artículo 101 de la Constitución Política de la República de 1982); Nicaragua (artículo 42 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987); Paraguay (artículo 43 de la Constitución de la República de 1992); Perú (artículo 36 de la Constitución Política de 1993); y Venezuela (artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999). Para un análisis comparativo en la materia, véase: Gianelli, María Laura, “Estudio Comparativo de las legislaciones nacionales”, en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina”. 1ª. Ed. – Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003, pp. 214 y siguientes.

- 16 La especial protección de los niños y niñas refugiados se ve reflejada en las normativas internas de países tales como Guatemala, Paraguay y Perú. A nivel regional, igualmente resultan aplicables por analogía tanto la resolución adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Villagrán Morales contra Guatemala, como su opinión consultiva No. 17 sobre “La situación jurídica y derechos humanos del niño”. En este sentido, puede afirmarse que la Convención de los Derechos del Niño (art. 22) en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8, 19, 22.7 y 25) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 forman un solo *corpus iuris* para la protección de los niños refugiados en las Américas y, en especial, respecto de su acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, la detención administrativa de niños refugiados y solicitantes de asilo, y la reunificación familiar.
- 17 Este es el caso de Nicaragua, donde las decisiones sobre el reconocimiento de la condición de refugiado son tomadas por la Dirección General de Migración con el apoyo técnico del ACNUR a través de su agencia ejecutora. Por su parte, México continúa con el perfeccionamiento del mecanismo nacional para la determinación de la condición de refugiado. Respecto de la obligación de adoptar mecanismos legislativos o de otra naturaleza para la determinación de la condición de refugiado, el ACNUR es de la opinión que esta obligación emana del principio de buena fe consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en relación con la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967 y, de especial importancia en nuestra región, del artículo 22.7 en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y ha de inspirarse en las garantías y protección judiciales establecidas en los artículos 8 y 25 de la misma Convención Americana.
- 18 En relación con procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado, véase el documento del ACNUR: Procesos de asilo: procedimientos justos y eficientes. EC/GC/01/12, Consultas Globales sobre Protección Internacional, 31 de mayo de 2001. Igualmente, a nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que las garantías y protección judiciales de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son también aplicables a procedimientos administrativos y de cualquier otra naturaleza en que se determinen los derechos de las personas. En este sentido, véase caso Baena, Ricardo y otros contra Panamá (febrero de 2001) y caso del Tribunal Constitucional contra Perú (enero de 2001), en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

países de la región, estos mecanismos nacionales no son operativos y en la práctica no funcionan desde hace varios años, todo lo cual hace que los solicitantes de asilo y refugiados queden en un limbo jurídico a la espera de una decisión sobre su estatuto jurídico.

Dentro de esta tendencia a adoptar políticas restrictivas en materia de asilo y migración, algunos países han incluido en sus normativas internas regímenes inferiores de protección que no satisfacen los estándares internacionales en materia de protección de refugiados y derechos humanos<sup>19</sup>.

#### IV. SOLUCIONES DURADERAS

El ejercicio de derechos fundamentales por parte de solicitantes de asilo y refugiados es proporcional a la calidad del asilo. Igualmente, la calidad del asilo es vital para encontrar soluciones duraderas a la problemática de los refugiados. En la medida que un refugiado encuentre protección efectiva en un país<sup>20</sup> no se verá en la necesidad de buscar protección en un tercer país a través de movimientos irregulares o secundarios.

La falta de funcionamiento de algunas comisiones de elegibilidad de la región, así como los largos períodos de espera para la determinación de la condición de refugiado sin acceso al empleo y servicios básicos, puede tener graves consecuencias humanitarias y de protección para el bienestar e integridad de los solicitantes de asilo y refugiados, así como para la búsqueda de soluciones duraderas. En materia de soluciones duraderas el gran énfasis regional durante las décadas de los ochenta y noventa se centró en los movimientos de repatriación voluntaria.

Concluidas las repatriaciones voluntarias organizadas en Centroamérica y México, desde mediados de la década de los noventa se inició toda una nueva etapa, en la que se ha dado prioridad a la integración local

---

19 A efectos de garantizar que sus normativas internas cumplan con los estándares internacionales en materia de protección de refugiados y derechos humanos, los Estados cuentan con la asesoría técnica del ACNUR, a quien asiste tanto la obligación de cooperar con los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales como la responsabilidad de vigilar la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de refugiados, de conformidad con el artículo 35 de la Convención de 1951, el artículo II del Protocolo de 1967 y el párrafo 8 de su Estatuto. Asimismo, respecto de los regímenes de protección temporal y formas complementarias de protección y sus estándares internacionales en materia de derechos humanos, véanse los siguientes documentos del ACNUR: *Formas complementarias de Protección*, Consultas Globales sobre Protección Internacional, EC/GC/01/18 de 4 de septiembre de 2001; *Formas complementarias de protección*, abril de 2001; *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*, Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, EC/50/SC/CRP.18 de 9 de junio de 2000; y *Protección de las personas de interés del ACNUR que se encuentran al margen de la Convención de 1951: Documento de discusión*, Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, EC/1992/SCP/CRP.5 de 2 de abril de 1992. Por otra parte, algunas de estas legislaciones perpetúan la confusión terminológica entre asilo y “refugio”, lo cual puede incidir negativamente en la calidad de la protección que se brinda a quienes se ven forzados a huir de sus países. Sobre la confusión terminológica entre asilo y “refugio”, véase: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, “El asilo y la protección internacional...”, *op.cit.*, pp. 19 y siguientes. Respecto de la opinión del ACNUR sobre la relación existente entre el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, véase *supra* nota 7, p. 7.

20 Respecto de la protección efectiva, véase el documento del ACNUR: *El concepto de protección efectiva en el contexto de movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo*. Resumen de las conclusiones de la Mesa de Expertos de Lisboa, Consultas Globales sobre Protección Internacional, 9-10 de diciembre de 2002.

legal y socioeconómica<sup>21</sup> a través del cambio de estatus migratorio<sup>22</sup>, la implementación de proyectos específicos de infraestructura, inserción laboral y micro-créditos, así como proyectos productivos<sup>23</sup>. Igualmente, algunos países propiciaron la adopción de amnistías migratorias<sup>24</sup> y la facilitación de la naturalización<sup>25</sup>. En este sentido, los países del Cono Sur y Perú, garantizan el derecho al trabajo a los solicitantes de asilo.

Las condiciones socioeconómicas imperantes en los países de asilo inciden en las perspectivas de alcanzar soluciones duraderas y, en particular, respecto de las oportunidades de integración local. Esto obliga a plantearse nuevas estrategias en materia de integración local y la utilización estratégica del reasentamiento, entendido este como elemento de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. Estos planteamientos dependerán de las situaciones específicas de cada región y de los perfiles de las poblaciones refugiadas. Por ejemplo, en los países vecinos a Colombia, se podrían fortalecer los programas de atención humanitaria en las zonas fronterizas, dando énfasis al enfoque territorial y no poblacional, de tal forma que las comunidades receptoras se beneficien al igual que la población refugiada.

Por otra parte, a diferencia de la experiencia de Canadá y Estados Unidos de América como países de reasentamiento, esta solución duradera ha sido utilizada tradicionalmente de manera excepcional en Latinoamérica para casos individuales, e incluso en pocas oportunidades se recurrió al reasentamiento dentro de la misma región. Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado proyectos piloto de reasentamiento en Brasil y Chile. El ACNUR aboga por el uso adecuado de las distintas soluciones duraderas, incluyendo el reasentamiento en países emergentes de América del Sur. Igualmente en el contexto particular de Colombia, se constata la utilidad y viabilidad de programas humanitarios para la evacuación desde el país de origen de ciudadanos en alto riesgo, tales como el “source country programme” de Canadá.

Ante las nuevas realidades de nuestra región, es necesario reflexionar, sobre la base de los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida, sobre el uso estratégico del reasentamiento como instrumento de protección en Latinoamérica tanto para la recepción de refugiados de otras latitudes como el potencial existente para la aceptación de refugiados regionales procedentes de aquellos países que albergan a un número considerable de refugiados latinoamericanos<sup>26</sup>.

---

21 En este sentido, existen muy valiosas experiencias en el Cono Sur y Centroamérica. Por ejemplo, en el Cono Sur los programas de asistencia y asesoría legal de solicitantes de asilo y refugiados han sido asumidos progresivamente por los Estados y las organizaciones de la Sociedad Civil. En Costa Rica, a través de un sistema de fideicomiso se brindó acceso a tierra, vivienda y microcréditos a refugiados y población local.

22 Se propició el cambio de estatus migratorio temporal de los refugiados por el estatuto más duradero de residente permanente en países tales como Belice, Costa Rica El Salvador, Guatemala, y Nicaragua.

23 Bajo el marco de CIREFCA, el ACNUR y sus socios operativos diseñan y ejecutan los proyectos de impacto rápido (PIRs), cuyo énfasis es territorial y no poblacional, beneficiando por igual a las comunidades receptoras en los países de asilo y propiciando la rehabilitación y la reconciliación de las comunidades receptoras en los países de origen. Estos proyectos luego serán replicados por el ACNUR en otras regiones del mundo, y hoy son asumidos como parte de los programas de reintegración en distintos países.

24 Se adoptaron amnistías migratorias en Belice (1999-2000) y Costa Rica (1991 y 1999). En la actualidad se está ejecutando un programa de regularización migratoria y naturalización en Venezuela.

25 Las prácticas más generosas en materia de asimilación y naturalización de refugiados se han dado en Ecuador y México.

26 En este sentido, ver la resolución de la Asamblea General AG/RES. 2047 (XXXIV-O/04), *La protección de los solicitantes de la condición de refugiado, los refugiados, repatriados y apátridas en las Américas* de 8 de junio de 2004.

## V. LA IMPORTANCIA DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS DE 1984 AL CONMEMORARSE SU VIGÉSIMO ANIVERSARIO

Sobre la base de los nuevos retos y oportunidades para la protección internacional de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que merecen protección en Latinoamérica, reseñado anteriormente, cabe preguntarse en qué medida las respuestas humanitarias de los Estados a nivel normativo, institucional y operativo se han inspirado en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. Igualmente, al conmemorarse su vigésimo aniversario, es necesario hacer un análisis crítico respecto de la vigencia y relevancia de este instrumento regional no vinculante, y su aplicabilidad a las nuevas realidades del desplazamiento forzado en la región.

En los últimos años, algunos Estados han formulado algunas dudas respecto al contenido de la Declaración de Cartagena alegando su amplio alcance y dificultad de interpretación. Como se verá a continuación, muchas de estas dudas parten del supuesto de identificar la Declaración de Cartagena a su definición ampliada de refugiado, la cual no es sino una de las diversas temáticas que aborda este instrumento regional de protección de refugiados.

### A) La importancia de la Declaración de Cartagena como instrumento regional para la protección de refugiados en América Latina

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 constituye un enfoque regional innovador y creativo para garantizar protección a quienes la necesitan, que va más allá de proponer una definición ampliada de refugiado. La Declaración de Cartagena parte del hecho que además de los refugiados reconocidos bajo la Convención de 1951 existen otras personas que requieren protección internacional<sup>27</sup>.

La Declaración abarca la protección y tratamiento que ha de brindarse a los refugiados durante todo el ciclo del desplazamiento forzado. En efecto, se trata de una recopilación de buenas prácticas, basada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que recoge la generosa tradición de asilo de Latinoamérica y se ve complementado por la integración de las normas y estándares de protección de derechos humanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de derecho internacional humanitario.

Respecto de su carácter innovador y creativo es importante indicar que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 se adoptó en un contexto en el cual la mayoría de los países de la región o no eran

---

27 Al respecto, es importante señalar que el reconocimiento de que existen personas que requieren igualmente protección ya había sido enunciado en la Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Véase en este sentido, la recomendación E) del Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, la cual ha sido reiterada por distintas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que se pide al ACNUR interponer sus “buenos oficios” para brindar asistencia a otras personas que requieren protección. Esta misma constatación da lugar para que en aquellas regiones donde no existe una definición ampliada de refugiado, se apliquen regímenes de protección temporal u otras formas complementarias de protección con base en obligaciones derivadas de otros instrumentos de derechos humanos. Esta es la práctica en Canadá, Estados Unidos de América y Europa. Además de los diez países que incorporan la definición ampliada de Cartagena en sus legislaciones nacionales, en nuestra región este reconocimiento implícito de que existen otras personas que requieren protección igualmente ha sido reflejado en las normativas internas en materia de refugiados de Panamá, a través de la adopción de un estatuto humanitario temporal de protección, y de un régimen de protección temporal para afluencias masivas, en el caso de Perú y Venezuela. En este sentido, véase la sección de legislación nacional de la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

partes de los instrumentos internacionales en materia de refugiados o recientemente se habían adherido a ellos<sup>28</sup>, y no contaban con legislación ni procedimientos nacionales para el cabal cumplimiento de la norma marco que es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Por otra parte, representa un instrumento flexible y práctico que articula y busca armonizar las legítimas preocupaciones de seguridad y estabilidad regional, y las necesidades humanitarias de protección de las personas. Como indicamos anteriormente, estas legítimas preocupaciones de los Estados igualmente están presentes hoy e influyen en la adopción de políticas públicas en materia de protección de refugiados.

Además de recomendar la aplicación de una definición ampliada de refugiado para la región, la Declaración de Cartagena hace una pionera referencia tanto a los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de asilo y refugiados, como a la problemática de los desplazados internos<sup>29</sup>. Por otra parte, destaca la búsqueda de soluciones duraderas y resalta el papel que están llamados a jugar los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano para la protección de solicitantes de asilo y refugiados, poniendo de manifiesto la importancia de la complementariedad de las distintas ramas del derecho internacional para la protección de la persona humana<sup>30</sup>.

## **B) Antecedentes de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984**

En 1965, en el seno de la Organización de Estados Americanos, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria en Río de Janeiro recomendó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un proyecto de Convención sobre refugiados, precisamente para dar respuesta a las nuevas situaciones de desplazamiento forzado en las Américas<sup>31</sup>. En efecto, durante la década de los años cincuenta y sesenta se produjeron afluencias masivas de refugiados en el Caribe, para quienes los instrumentos en materia de asilo latinoamericano resultaban abiertamente insuficientes. Los nuevos perfiles de los refugiados contrastaban con los marcos normativos y experiencias humanitarias de los países de la región. Este desfase resultó nuevamente evidente con el éxodo de refugiados del Cono Sur en la década de los

---

28 Como indicado anteriormente, esta situación ha cambiado significativamente en el plano formal, en tanto un total de 21 países de las Américas disponen de normativa interna para la protección de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección, así como de mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado.

29 La problemática de los desplazados internos será abordada y desarrollada posteriormente en la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, adoptada precisamente al conmemorarse el décimo aniversario de la Declaración de Cartagena. Igualmente, es interesante señalar que la definición de desplazado interno propuesta por el Representante Especial para los desplazados internos del Secretario de las Naciones Unidas se inspira en la definición ampliada de refugiado de Cartagena. Lo propio hace la legislación nacional en materia de desplazados internos de Colombia y Perú. Al respecto, véase la temática de desplazamiento interno y legislación nacional en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

30 Respecto de la jurisprudencia de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano aplicables a la protección de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección, véase *supra* nota 12, p. 5.

31 Este proyecto básico de Convención sobre refugiados fue elaborado por el Comité Jurídico Interamericano en 1966 y es interesante observar que la definición propuesta de refugiado encuentra su fundamento en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, con lo cual se “quiso también comprender todas las causas de persecución, fueran éstas políticas, ideológicas, raciales o religiosas. De allí su referencia a la ‘persecución no motivada por delitos de derecho común’”. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los años 1981-1982, [www.cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/cap.6.htm](http://www.cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/cap.6.htm). Igualmente se hace referencia a este proyecto de convención regional sobre refugiados en “Estudio comparativo entre los instrumentos internacionales de las Naciones Unidas y los del Sistema Interamericano aplicables al régimen de asilados, refugiados y personas desplazadas”, Convenio OEA/ACNUR, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 1984, nota introductoria, página iii.

setenta, así como respecto de los refugiados centroamericanos durante las décadas de los setenta y ochenta.

La necesidad de encontrar un marco normativo coherente, flexible y pragmático que permitiera brindar protección a quienes la requieren, pero que a la vez reflejara los legítimos intereses y preocupaciones de los Estados, fue igualmente advertida por el Coloquio de Tlatelolco de 1981<sup>32</sup>, así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informes de 1981 y 1982, respectivamente<sup>33</sup>. A mayor abundamiento, bajo el convenio de cooperación OEA/ACNUR, un estudio regional comparativo puso de manifiesto que “El Sistema Interamericano [...] carece de una definición de refugiado que se adecue a las necesidades que plantea en estos momentos la afluencia en gran escala”<sup>34</sup>. Este tema volvió a ser reiterado en el documento de objetivos del Grupo de Contadora de 1983 y en el Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica de 1986<sup>35</sup>.

Las legítimas preocupaciones de seguridad y estabilidad regional, en un contexto donde se dan distintos esfuerzos de paz, así como las necesidades humanitarias de brindar protección a un creciente número de refugiados que huyen de sus países por razones del conflicto, propician el diálogo, la voluntad política, la concertación y el apoyo decidido de la comunidad internacional, todo lo cual da lugar a la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

### **C) Los principios y materias desarrollados en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984**

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 es un documento internacional de carácter regional, no vinculante, adoptado en un Coloquio por un grupo de expertos gubernamentales y académicos, provenientes de seis países centroamericanos (Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) y de los países que conformaban el Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela)<sup>36</sup>.

Respecto a su contenido, es necesario resaltar que la Declaración de Cartagena de Refugiados abarca una serie de materias propias de todo el ciclo de desplazamiento forzado, que va desde el ingreso y

---

32 Una de las conclusiones de dicho Coloquio establece lo siguiente: “Esta valiosa adición [referencia a la definición de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africa sobre Refugiados] prevé los cada vez más frecuentes casos, por desgracia presentes también ya en nuestra América, de desplazamientos en masa de personas por conflictos internos o externos que les afectan de tal forma que no pueden permanecer en sus habituales residencias y les obligar a buscar refugio [sic, entiéndase protección] en otros Estados. El texto completo de las conclusiones y recomendaciones del Coloquio de Tlatelolco sobre Protección Internacional, se encuentra en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).”

33 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó a la Asamblea General de Organización de Estados Americanos en su Informe Anual de 1981 que “...la definición de refugiado en la región reconozca a las personas que huyen de sus países porque sus vidas han sido amenazadas por violencia, agresión, ocupación extranjera, violación masiva de los derechos humanos, y otras circunstancias que destruyen el orden público y para los cuales no existen recursos internos”. Esta petición fue reiterada a la Asamblea General de la OEA en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos correspondiente al período 1982-1983.

34 Respecto de este estudio comparativo, véase *supra* nota 30, p. 11.

35 Sobre el contenido de dichos documentos, véase la base de datos legal del ACNUR en español, [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

36 No obstante su carácter de instrumento regional no vinculante, la jurisprudencia constitucional de países como Colombia y Costa Rica ha establecido que los instrumentos no vinculantes de derechos humanos, tales como Declaraciones adoptadas por expertos, se incorporan al bloque de constitucionalidad. Al respecto, véase la sección de jurisprudencia nacional de la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

la recepción de los solicitantes de asilo y refugiados, a su tratamiento humanitario y la búsqueda de soluciones duraderas.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 se refiere a la importancia de la adhesión a los instrumentos internacionales en materia de refugiados sin reservas y la adopción de mecanismos internos para su efectiva implementación; el carácter civil, apolítico y estrictamente humanitario de la concesión del asilo y el reconocimiento del estatuto de refugiado; el respeto irrestricto del principio de *non-refoulement*; la importancia de utilizar correctamente el término refugiado y su diferenciación de otras categorías de migrantes; y los estándares básicos de protección y asistencia a los refugiados, particularmente en las áreas de salud, educación, trabajo y seguridad.

Igualmente, se refiere a la ubicación misma de los campamentos y asentamientos de refugiados; la problemática de los ataques militares de los campamentos y asentamientos de refugiados; la importancia de establecer un régimen sobre tratamiento mínimo para refugiados basado en los instrumentos internacionales en materia de refugiados y derechos humanos; la importancia de la capacitación de funcionarios encargados de la protección y asistencia de refugiados; la importancia de atender y erradicar las causas que generan desplazamiento forzado; el mandato apolítico y humanitario del ACNUR y su responsabilidad de supervisión; el principio de la unidad familiar; el papel de las organizaciones no gubernamentales en la protección de solicitantes de asilo y refugiados; la problemática de la afluencia masiva; y la difusión y promoción del derecho internacional de refugiados.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados pone el énfasis en la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento, y establece un marco de principios que serán desarrollados a través del proceso de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y su documento jurídico denominado “Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”<sup>37</sup>, así como por la práctica de los Estados. Nos referimos, en particular, tanto a la importancia que se otorga a la creación de las comisiones tripartitas<sup>38</sup> para facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados y las visitas al país de origen por parte de los refugiados para efectos de verificar las condiciones prevalecientes en los países de origen, como a la integración efectiva de los refugiados a la vida productiva del país, a través de la creación y generación de empleos.

La Declaración de Cartagena también subraya la importancia de la concertación y la cooperación internacional dentro de un espíritu de solidaridad y responsabilidad compartida, para lo cual promueve la creación de mecanismos de consulta y diálogo entre los Estados.

Existen materias en las cuales indudablemente la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 resulta pionera y nos referimos específicamente a la problemática de los desplazados internos<sup>39</sup>, la aplicación de normas y estándares de derechos humanos para la protección de refugiados, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el uso de los órganos de protección de derechos

---

37 Véase el texto completo del documento jurídico de CIREFCA en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

38 En el marco de los movimientos colectivos de retorno organizado de los refugiados guatemaltecos en México, las comisiones tripartitas dieron lugar a la conformación de comisiones cuatripartitas, con la participación plena de los representantes de los refugiados.

39 Véase *supra* nota 28, p. 11.

humanos del Sistema Interamericano<sup>40</sup>, dentro del marco de cooperación OEA/ACNUR<sup>41</sup>, así como la mención al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

Un análisis exhaustivo y crítico de todas estas materias permite advertir que existen importantes avances en los últimos veinte años, y que la mayoría de estos principios son aceptados y regulados tanto por la práctica de los Estados como por sus normativas nacionales. La protección de refugiados en Latinoamérica se ha desarrollado inspirándose en los principios y materias incluidos en la Declaración de Cartagena.

#### **D) La definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984**

Como indicado anteriormente, la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena no es sino una de sus conclusiones, y por ende, no se debe sobredimensionar la importancia de esta conclusión, minimizando por tanto al conjunto que es la Declaración.

Sin perder de vista lo anterior, la conclusión tercera de la Declaración establece que "...la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o 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"<sup>42</sup>.

Esta definición ha sido incorporada en las legislaciones nacionales de diez países de la región<sup>43</sup>, y ha sido aplicada en la práctica por otros países (Argentina, Chile y Nicaragua), tanto en situaciones de afluencia masiva<sup>44</sup> como respecto de casos individuales<sup>45</sup>. Igualmente, es importante advertir que un país (Bolivia) incluyó la definición ampliada de refugiado en 1983, es decir, un año antes de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados<sup>46</sup>, y que 5 países sudamericanos que no

---

40 Véase *supra* nota 12, p. 5.

41 El ACNUR firmó un acuerdo de cooperación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000 y un acuerdo de cooperación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2002.

42 Véase el texto completo de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

43 Ver las normativas internas de los siguientes países: México, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú. Existen algunas diferencias respecto del lenguaje utilizado en el caso de Belice, Bolivia, Brasil, Honduras y Perú. Colombia eliminó dicha definición ampliada de su normativa interna sobre refugiados en el año 2002. En el caso de Argentina, existe una circular administrativa que recomienda la aplicación de dicha definición ampliada. Al respecto, véanse las secciones sobre legislación nacional y sobre la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, de la base de datos legal, de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

44 Este fue el caso de Costa Rica y Honduras ante las afluencias masivas de refugiados centroamericanos de la década de los ochenta.

45 México y Ecuador aplican la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena dentro del procedimiento individual para la determinación de la condición de refugiado.

46 Al respecto cabe indicar que en La Paz se realizó un Seminario sobre Asilo Político y Situación del Refugiado en 1983, cuya conclusión sexta señala lo siguiente: "Destacar la necesidad de extender los alcances de la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, así como de las normas legales que al efecto se promulguen, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera o violación masiva de los derechos humanos o en razón de acontecimientos de naturaleza política que alteren seriamente el orden público en el país de origen o procedencia".

participaron en el Coloquio de Cartagena de 1984, igualmente se han inspirado en la definición ampliada de refugiado de Cartagena para incorporarla en su legislación nacional sobre refugiados<sup>47</sup>. De igual manera, es interesante observar que 4 países incluyeron la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 durante la década de los noventa<sup>48</sup> y otros 5 países lo han hecho durante la presente década<sup>49</sup>. Dicha definición igualmente ha sido recomendada por MERCOSUR a través de la Declaración de Río sobre la institución del refugio<sup>50</sup>.

A pesar de su relevancia para la protección de refugiados en Latinoamérica, algunos Estados han expresado en los últimos años su preocupación respecto de la interpretación de la definición ampliada de refugiado<sup>51</sup>.

Estas preocupaciones pueden ser resumidas de la siguiente forma: 1) el malentendido que resulta aplicable a todas las personas que provienen de países de la región que viven situaciones de tensión interna, inestabilidad política, violencia generalizada o conflicto armado interno; 2) la alegada dificultad de interpretar los motivos establecidos para determinar quién requiere protección internacional; 3) el papel de los agentes no estatales como principales agentes de persecución en el contexto actual de la región; 4) su supuesta aplicación a contextos de afluencia masiva y no a casos individuales; 5) la pregunta de si se requiere o no un temor fundado de persecución; 6) la duda respecto de si la amenaza debe ser individualizada o no, o si basta la amenaza contra la vida, seguridad y libertad; 7) la posibilidad de hablar de refugiados *sur place* bajo el marco de la definición ampliada de refugiado propuesta por la definición ampliada de la definición de Cartagena; 8) si existe o no una limitación geográfica para su aplicación o definición de beneficiarios; 9) el hecho de si se ha convertido o no en una costumbre regional<sup>52</sup>; 10) el nivel de goce de derechos; y 11) la necesidad de desarrollar criterios específicos para la aplicación de las cláusulas de exclusión y cesación.

La enumeración de las dudas anteriores no pretende ser exhaustiva, pero refleja en buena medida los interrogantes formulados por los Estados respecto de la aplicación de la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

Al respecto, cabe preguntarse cuáles son las razones que dan lugar a estas dudas. En primer lugar, es necesario aclarar que en la década de los ochenta ante las afluencias masivas de personas que requerían protección los Estados recurrieron al reconocimiento *prima facie* y de “determinación de grupo”, por tanto los Estados no llevaban a cabo un examen detallado de las solicitudes de asilo, sino que recurrían a la aplicación de la Conclusión No. 22 del Comité Ejecutivo del ACNUR<sup>53</sup>. Igualmente, la mayoría

47 Este es el caso de Bolivia (1983), Brasil (1997), Ecuador (1992), Paraguay (2002) y Perú (2002).

48 Nos referimos a México (1990), Belice (1991), Ecuador (1992), y Brasil (1997).

49 Se trata de Guatemala (septiembre de 2001), Paraguay (junio de 2002), El Salvador (agosto de 2002), Perú (diciembre de 2002) y Honduras (diciembre de 2003).

50 Véase el texto de dicha Declaración en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

51 La naturaleza no vinculante de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y en particular de su definición ampliada de refugiado ha sido mencionada en distintas oportunidades por los Gobiernos de Costa Rica, Panamá y Venezuela. Sin embargo, recientemente este último país ha indicado que la reconoce dicha Declaración como fuente de interpretación para el análisis de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

52 En este sentido el jurista uruguayo Héctor Gros Espiell, ex-presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostiene que la Declaración de Cartagena ha adquirido el carácter de una costumbre regional. Gros-Espiell, Héctor: *La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina*, en *Memoria Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, publicación conjunta IIDH-ACNUR, San José, diciembre de 1994, pp. 253-470.

53 Véase el texto completo de la Conclusión No. 22 (XXXII) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1981, en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

de los países de la región delegaba la determinación de la condición de refugiado en el ACNUR en cumplimiento de su mandato de protección internacional, ante la ausencia de procedimientos y estructuras nacionales.

Asimismo, no se han presentado mayores problemas interpretativos en los contextos de sistemas individuales para la determinación de la condición de refugiado cuando los números de solicitantes de asilo son reducidos. Sin embargo, conforme se incrementa el número de solicitantes de asilo de un mismo país de origen, los Estados han indicado su preocupación para garantizar una interpretación coherente y consistente de la definición ampliada de la definición, en un contexto en el cual la mayoría de los solicitantes de asilo alega los mismos motivos para la huida sobre la base de las condiciones objetivas imperantes en el país de origen.

Por otra parte, hay que admitir que ha habido poca reflexión y sistematización de la práctica estatal respecto de la aplicación de la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena y que se requieren mayores esfuerzos de capacitación para la interpretación coherente y consistente de dicha definición, dirigidos tanto a funcionarios gubernamentales encargados de la determinación de la condición de refugiado en sus países, como a los distintos sectores de la sociedad civil y los propios funcionarios del ACNUR.

A efectos de aclarar todas estas dudas, igualmente es necesario indicar que una primera fuente para la interpretación consistente y coherente de la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena lo es el documento jurídico de CIREFCA<sup>54</sup>. No obstante que dicho documento propone con propiedad la forma en que ha de interpretarse cada uno de los elementos de la definición, ciertamente sería necesario hacer un análisis sistemático de la doctrina y la práctica de los Estados que de lugar posteriormente a la elaboración de un Manual de Procedimientos y Criterios para la interpretación sistemática de la definición ampliada propuesta por la Declaración de Cartagena de 1984. Dicho Manual debería reflejar el desarrollo progresivo del derecho internacional y, en particular, la importancia de la complementariedad de sus distintas ramas para la efectiva protección de la persona humana.

#### **E) La vigencia y aplicabilidad de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984**

Como se ha indicado en este documento, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 va más allá de una definición ampliada de refugiado, y al conmemorarse su vigésimo aniversario, es necesario analizar su vigencia y aplicabilidad integral a las nuevas situaciones que generan desplazamiento forzado en la región y, en particular, respecto de aquellas personas que requieren protección internacional y que huyen de sus países como consecuencia de la violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, conflictos internos y otras circunstancias que perturban gravemente el orden público.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 es uno de los principales aportes de nuestra región al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de Refugiados, y como reseñado en este documento muchos de los avances en materia de protección de refugiados en Latinoamérica se inspiran y se fundamentan en los principios establecidos en dicho instrumento regional de carácter no vinculante.

---

54 Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, ACNUR, 1989, pp. 5-7.

Ante un contexto regional donde un número creciente de solicitantes de asilo y refugiados de la región reciben protección en muchos casos en situaciones económicas difíciles para los países receptores, el reto hoy es mantener el espacio humanitario que permita brindar protección a quien la necesita y la merece a través de la utilización de enfoques regionales, que logren conciliar los legítimos intereses de los Estados, entre ellos el brindar protección a quienes la requieren, y el respeto de los estándares internacionales y regionales de protección de refugiados.

Ciertamente, la conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados permitirá a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados conjuntamente con los Estados, otros organismos internacionales y distintos sectores de la sociedad civil analizar y evaluar la protección de refugiados en América Latina, sus retos y oportunidades, resaltando la importancia de recurrir a enfoques regionales pragmáticos y flexibles, que permitan reconocer dentro de los legítimos intereses de los Estados el brindar protección internacional a quienes la requieren.

UNHCR/ACNUR  
Noviembre de 2004

## NOTA INFORMATIVA

### CONMEMORACIÓN DEL 20 ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS

#### I. ANTECEDENTES

En noviembre de este año se conmemora el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada en 1984 por un grupo de expertos gubernamentales y eminentes juristas de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. En ese momento, cerca de 150,000 refugiados centroamericanos recibían asistencia en la región; y un millón ochocientos mil personas fueron afectadas directamente por los conflictos siendo obligadas a abandonar sus hogares, ya sea huyendo a otros países o permaneciendo en su propio país.

La Declaración de Cartagena es reconocida como el instrumento que dio soporte jurídico y político a un enfoque regional innovador y pragmático para brindar protección a aquellos que lo necesitaban y para promover soluciones duraderas. Con el paso del tiempo ha demostrado ser un instrumento útil de protección en América Latina, como confirmado en numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Fundamentándose en la tradicional práctica de asilo de América Latina, la Declaración apela a normas y principios básicos del derecho internacional sobre refugiados y de los derechos humanos.

La Declaración de Cartagena contiene un número importante de recomendaciones para el tratamiento humanitario y para la búsqueda de soluciones duraderas de aquellas personas que necesitan protección. De manera significativa, la Declaración extiende la definición de “refugiado” contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, a aquellas personas *que han huido de sus países debido a que 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.*

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados fue posteriormente desarrollada por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), cuyo documento “Principios y Criterios para la protección y asistencia de refugiados centroamericanos, retornados y desplazados internos en América Latina”, continúa siendo una guía importante para la interpretación de la definición de refugiado de Cartagena.

En prueba de su relevancia 20 años después de su adopción, la definición ampliada de refugiado ha sido incorporada en las legislaciones nacionales de Belice (utilizando los términos de la convención de la Organización de la Unidad Africana), Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú. Asimismo, la Declaración de Cartagena se aplica en práctica y se utiliza como instrumento interpretativo en Argentina y Chile, y su definición de refugiado ha sido incluida en los proyectos legislativos sobre refugiados de Argentina, Nicaragua y Uruguay.

La conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados se da en un contexto de creciente preocupación por temas relativos a la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo y el incremento de los controles migratorios. Estas preocupaciones han conllevado en ocasiones a la adopción de políticas de migración y asilo restrictivas. No obstante, en esta misma coyuntura constatamos la importancia de dar respuestas humanitarias adecuadas a las situaciones actuales de refugiados en la región, entre éstas la de cientos de miles de colombianos forzados a desplazarse por el conflicto fuera y dentro de su país y que requieren protección y soluciones dentro del marco pragmático, innovador y de principios representado por la Declaración de Cartagena. El “espíritu de Cartagena” es tan necesario hoy en día como hace 20 años.

## II. OBJETIVOS

Para conmemorar el 20 Aniversario de la Declaración de Cartagena, el ACNUR ha extendido una invitación a gobiernos, expertos y sociedad civil para analizar conjuntamente los principales desafíos que enfrenta la protección de los refugiados en América Latina hoy en día, e identificar conjuntamente líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu pragmático y creativo que propugna la Declaración de Cartagena.

Así, el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena no es sólo una oportunidad para conmemorar, sino también una ocasión para reafirmar su relevancia, vigencia y validez como un instrumento sobre refugiados latinoamericano de reconocimiento internacional, e iniciar un proceso regional que devenga en la ejecución efectiva de la Agenda para la Protección y la iniciativa de la “Convención Plus” en, para y por América Latina.

Esta iniciativa pretende conseguir los siguientes objetivos:

- Dar a conocer la importante contribución que América Latina y el sistema interamericano han dado a la protección internacional de los refugiados a través de las normas, la jurisprudencia y la doctrina regional. Se trata de reconocer, mediante un trabajo de investigación, el papel de América Latina como “Tierra de Protección” y difundir internacionalmente este “acervo jurídico de protección” utilizando la plataforma del Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM). Los países de América Latina miembros de EXCOM y el GRULAC-ACNUR jugarán un papel fundamental de promoción de esta iniciativa.
- Promover una interpretación consistente en América Latina de este “acervo jurídico de protección”, incluida la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, ahondando en su conocimiento y alcanzando consensos regionales para una aplicación coherente en base a la doctrina universal y regional. Se espera alcanzar este objetivo a través de la elaboración de guías sobre temas de protección que los gobiernos, expertos y profesionales del ramo recomienden para su estudio durante el proceso de consulta;
- Promover la aplicación en América Latina de un sistema de protección regional basado entre otros instrumentos en la Convención de 1951 sobre Refugiados, el Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. Este objetivo será realizado mediante la ejecución de un programa de promoción y capacitación especialmente dirigido a funcionarios e instituciones de Estado y a especialistas en derecho internacional de los refugiados;

La realización de los tres primeros objetivos se constituirá en el eje del capítulo de protección de la Declaración y Plan de Acción de México. Este Plan de Acción, con un ámbito geográfico inicial que

cubrirá toda la América Latina continental, será el marco conceptual para la elaboración y ejecución de dos programas complementarios de protección que darán cumplimiento a los tres primeros objetivos: Programa I de Investigación y Desarrollo Doctrinal Difusión y Programa II de Formación y de Fortalecimiento Institucional.

- Aprobar un Programa de Soluciones Duraderas basado en la solidaridad, la responsabilidad compartida y la cooperación internacional centrado principalmente, pero no en exclusividad, en la situación de miles de refugiados colombianos en el área andina y otros países afectados. Se espera que este Plan recoja el espíritu pragmático, principista y orientado a las soluciones de la Declaración de Cartagena y que el mismo cuente con el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional en reconocimiento a los esfuerzos que en materia de protección de refugiados están realizando los gobiernos y pueblos de los países de asilo afectados por las consecuencias humanitarias del conflicto colombiano.

### III. PROCEDIMIENTOS

El Gobierno de México gentilmente ha aceptado ser anfitrión del evento conmemorativo fijado para su realización el 15 y 16 de noviembre en la Ciudad de México. La Oficina Regional del ACNUR en México es responsable de coordinar con la Secretaría de Relaciones Exteriores todos los aspectos relativos a la conmemoración.

El ACNUR ha creado una Unidad de Coordinación dentro de la Oficina para las Américas, en Ginebra. Esta Unidad recibe el apoyo técnico de la Unidad Legal Regional con sede en San José, Costa Rica. También han sido designados puntos focales en todas las oficinas del continente, incluyendo Estados Unidos y Canadá.

El sistema Interamericano - representado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos- auspicia esta iniciativa, y el Consejo Noruego de Refugiados actúa como co-organizador.

Los organizadores están siendo asesorados por un Comité de Expertos compuesto por cuatro juristas de reconocido prestigio: Dr. Antonio Cancado Trindade, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Leonardo Franco, ex-Director de la Protección Internacional del ACNUR, Dr. Jorge Santistevan, ex-Defensor del Pueblo del Perú y Dr. Santiago Corcuera Cabezut, Coordinador de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana.

Una primera reunión regional preparatoria se llevará a cabo en San José, Costa Rica, del 12 al 13 de agosto con la participación de gobiernos, instituciones de Estado y sociedad civil de México, los países de América Central y una representación de países del Caribe. La segunda reunión regional con el mismo ámbito de representación, se realizará en Brasilia, Brasil, los días 26 y 27 de agosto y convocará a los países de MERCOSUR más Chile y Bolivia. Para Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, el ACNUR organizará una reunión de representantes de gobierno en la ciudad de Cartagena de Indias el 16 y 17 de septiembre; asimismo, el Consejo Noruego de Refugiados coordinará en Bogotá, Colombia, el 7 y 8 de octubre, un encuentro de ONGs y otras instituciones de la sociedad civil de los cinco países citados.

El objetivo de estas reuniones preparatorias es recabar la opinión de una amplia gama de interlocutores sobre los problemas de refugiados más acuciantes y sus posibles soluciones. Esto permitirá la pronta

consolidación de insumos y el seguimiento de consultas adicionales que culminarán con la elaboración de un borrador de Declaración y Plan de Acción para su presentación, consideración y adopción durante el evento conmemorativo en la Ciudad de México.

El Comité de Expertos preparará un Documento de Discusión que ayudará a informar y centrar el debate de las reuniones. El Comité de Expertos se reunirá después de la celebración de las reuniones regionales a fin de consolidar los aportes y dar asesoría sobre los pasos a seguir en la preparación del Evento Conmemorativo.

Ginebra, re-editado el 1 de octubre del 2004