

**Ponencia ante el Seminario Regional de la Asociación Internacional de  
Jueces de Derecho Internacional de Refugiados**

**San José, Costa Rica**

Junio de 2004

**LA IMPORTANCIA DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE  
REFUGIADOS DE 1984 AL  
CONMEMORARSE SU VEINTE ANIVERSARIO**

**I. INTRODUCCIÓN**

América Latina se ha caracterizado por su generosa tradición de asilo. En efecto, la protección al perseguido siempre ha tenido un papel fundamental en esta región, e incluso las primeras convenciones en la materia datan de finales del siglo XIX. Por ello, es importante destacar que América Latina siempre se ha ocupado sus propios refugiados a través de enfoques creativos e innovadores, contribuyendo de manera significativa al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Refugiados.

Nuestra región, fiel a su generosa tradición de asilo, continúa brindando protección a las víctimas de la persecución, la intolerancia, los conflictos armados, la violencia generalizada, y las violaciones masivas de derechos humanos.<sup>1</sup> En un continente donde afortunadamente no se presentan afluencias masivas, ni existen campamentos de refugiados, todavía subsisten algunas situaciones de tensión, particularmente en la región andina y el Caribe que generan desplazamiento forzado de personas.

En los últimos años, hemos observado algunas tendencias positivas en América Latina en materia de protección de refugiados que quisiéramos resaltar:

- 1) un creciente interés por adoptar normativas nacionales (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Panamá, Perú, y Paraguay)<sup>2</sup>,
- 2) el establecimiento de mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay)<sup>3</sup>,
- 3) el reconocimiento de las necesidades diferenciadas de protección de mujeres, hombres, niños y niñas, adolescentes y ancianos (Panamá, Guatemala, El Salvador, Venezuela, Perú y Paraguay)<sup>4</sup>,
- 4) el fortalecimiento de las redes de protección de la sociedad civil,

---

<sup>1</sup> Según las cifras oficiales del ACNUR a finales del año 2003, existían 623.766 personas refugiadas en las Américas, y durante el mismo año se registraron un total de 155.400 nuevas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

<sup>2</sup> Sobre legislación latinoamericana sobre refugiados, véase la sección de legislación nacional de la base legal del ACNUR, [www.acnur.org](http://www.acnur.org),

<sup>3</sup> En la actualidad, el ACNUR no hace reconocimiento bajo mandato en ningún país de América Latina, salvedad hecha de Cuba.

<sup>4</sup> Sobre la persecución con base en género y el tratamiento de niños no acompañados, véase la legislación latinoamericana sobre refugiados en la base legal del ACNUR, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

5) el fortalecimiento de los marcos normativos nacionales a través del uso recursos administrativos y judiciales internos para la protección de solicitantes de asilo y refugiados (Costa Rica, Colombia, Ecuador, Venezuela, Panamá, y Bolivia)<sup>5</sup>, y

6) la remisión de casos ante los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano (Venezuela, Panamá, Colombia, Estados Unidos de América)<sup>6</sup>.

Sin embargo, tenemos que reconocer que la protección internacional de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección se da hoy en una región en la que privan las políticas restrictivas de asilo, tales como:

- 1) el énfasis en los controles migratorios (requerimientos de visa, sanciones para las compañías aéreas),
- 2) el incremento en el uso de la detención administrativa y la práctica de la interceptación de personas,
- 3) el interés en bajar los estándares regionales e internacionales de protección (se presume que los solicitantes de asilo son migrantes económicos mientras no prueben lo contrario, la interpretación restrictiva de la definición de refugiado, el uso interesado de términos ajenos al derecho internacional de refugiados tales como “desplazados” y “desplazados internos en tránsito”, la discusión respecto del uso de normas internacionales y regionales de derechos humanos para complementar la protección de solicitantes de asilo y refugiados), y
- 4) la confusión terminológica entre “asilo y refugio”. A este breve panorama regional, debemos agregar también la lucha contra el terrorismo y las crecientes preocupaciones de seguridad nacional y estabilidad regional, todo lo cual tiene ciertamente un impacto en la definición y adopción de políticas en materia de protección de refugiados tanto a nivel nacional como regional.

## **II. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.**

El día de hoy, sobre la base de la invitación formulada por la Asociación Internacional de Jueces de Derecho Internacional de Refugiados quisiera referirme a la importancia y relevancia de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, como instrumento regional de carácter no vinculante, pero cuyo enfoque creativo e innovador no sólo debe resaltarse al conmemorarse este año su vigésimo aniversario sino replantearse ante los grandes retos y oportunidades de la protección internacional de solicitantes de asilo y refugiados en las Américas.

En este sentido, la presentación versará sobre la importancia de los instrumentos regionales para la protección de refugiados, en una región en la cual resulta relevante aclarar y reiterar el alcance, contenido y relevancia actual de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

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

---

<sup>5</sup> Respecto de la jurisprudencia latinoamericana en materia de protección de refugiados, véase la sección de jurisprudencia nacional de la base legal del ACNUR, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>6</sup> Respecto de la jurisprudencia de los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano y su relevancia para la protección de solicitantes de asilo y refugiados, véase la sección de Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la base legal del ACNUR, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

Como veremos a continuación la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 no sólo constituye un enfoque regional innovador y creativo para garantizar protección a quienes la necesitan, sino que **es bastante más de una definición ampliada de refugiado**. La Declaración de Cartagena parte del hecho que existen personas que requieren protección internacional, y abarca la protección y tratamiento que ha de brindarse a los refugiados durante todo el ciclo del desplazamiento forzado. Así se establecen tanto parámetros de tratamiento para solicitantes de asilo y refugiados como de las soluciones duraderas para su problemática. En efecto, se trata de un verdadero Manual de Derecho Internacional de Refugiados, basado 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 de Derechos Humanos.

Respecto del carácter innovador y creativo quisiera subrayar que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 se adopta en un contexto en el cual la mayoría de los países de la región o no eran partes de los instrumentos internacionales en materia de refugiados o recientemente habían adherido a ellos. Por otra parte, se constituye en un instrumento flexible y práctico que articula las **legítimas preocupaciones de seguridad nacional y estabilidad regional, y las necesidades humanitarias de protección de las personas. Su énfasis es la protección y la búsqueda de soluciones duraderas, partiendo del reconocimiento que existen personas que requieren y merecen protección internacional**. Además, de recomendar la aplicación de una **definición ampliada de refugiados** para la región, 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**. Por otra parte, resalta el papel que están llamados a jugar los **órganos de supervisión 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.

Para los efectos de esta presentación quisiera resaltar cinco aspectos fundamentales de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, a saber:

- 1) Los antecedentes de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984,
- 2) Los principios y materias desarrollados la Declaración de Cartagena de Refugiados de 1984,
- 3) El carácter innovador y creativo de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984
- 4) La definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena de 1984,
- 5) La vigencia y aplicabilidad de la Declaración de Cartagena de 1984.

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

En nuestra región, y hace ya casi 40 años, en 1965, la Organización de Estados Americanos se abocó a la tarea de redactar un borrador de Convención regional sobre refugiados, precisamente para dar respuesta a las nuevas situaciones de desplazamiento forzado en las Américas<sup>7</sup>. Así

---

<sup>7</sup> Este proyecto básico de Convención sobre refugiados fue elaborado por el Comité Jurídico Interamericano. 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.

durante la década de los años cincuentas y sesentas 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 resulta nuevamente evidente con el éxodo de refugiados del Cono Sur en la década de los setentas, así como respecto de los refugiados centroamericanos durante la década de los setentas y ochentas.

Surge así la necesidad de encontrar un marco normativo coherente, flexible y pragmático que permita brindar protección a quienes la requieren, pero que a la vez refleje los legítimos intereses y preocupaciones de los Estados. Esta situación ya había sido advertida por el Coloquio de Tlatelolco de 1981 así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informes de 1981<sup>8</sup>. A mayor abundamiento, bajo el convenio de cooperación OEA/ACNUR un estudio conjunto puso de manifiesto que “El Sistema Interamericano, ..., carece de una definición de refugiado que se adecúe a las necesidades que plantea en estos momentos la afluencia en gran escala”<sup>9</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<sup>10</sup>.

Las legítimas preocupaciones de seguridad nacional y estabilidad regional, en un contexto donde se dan distintos esfuerzos de paz, y las necesidades humanitarias de brindar protección a un creciente número de refugiados con nuevos perfiles 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 los países seis 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>11</sup>

---

<sup>8</sup> Esto ya había sido puesto de manifiesto por el Coloquio de Tlatelolco sobre asilo y protección internacional de refugiados en América Latina de 1981, el cual en una de sus conclusiones recomendó “Esta valiosa adición [referencia a la definición de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana 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. Asimismo, 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 refugiados 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.

<sup>9</sup> Respecto de este estudio comparativo, véase supra nota 7.

<sup>10</sup> Sobre el contenido de dichos documentos, véase base de datos legal del ACNUR, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>11</sup> 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 constitucional. Al respecto, véase base de datos legal del ACNUR, sección jurisprudencia nacional, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

Establecida su naturaleza como instrumento regional de carácter no vinculante, es importante aclarar igualmente que sus beneficiarios son refugiados tanto regionales como extrarregionales. En efecto, nótese que el título de la Declaración deja muy claro que no se trata de refugiados centroamericanos, ni de refugiados latinoamericanos, sino que habla de refugiados en general, y por ende, puede beneficiar igualmente a refugiados provenientes de otras regiones del mundo.

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, desde el ingreso, el tratamiento de solicitantes de asilo y refugiados como la búsqueda de soluciones duraderas. En consecuencia, reiteramos que se trata de bastante más que una mera definición ampliada de refugiado. Así no debe extrañar que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 incluya dentro temas, tales como los siguientes:

- 1) 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,
- 2) el carácter civil, apolítico y estrictamente humanitario de la concesión del asilo y el reconocimiento del estatuto de refugiado, que no debe ser considerado un acto inamistoso entre los Estados,
- 3) el respeto irrestricto del principio de non-refoulement, como principio de ius cogens,
- 4) la importancia de utilizar correctamente el término refugiado y su diferenciación de otras categorías de migrantes,
- 5) una definición ampliada de refugiado,
- 6) importancia de los mecanismos de consulta, diálogo y concertación entre los países,
- 7) estándares básicos de protección y asistencia a los refugiados, particularmente en las áreas de salud, educación, trabajo y seguridad, y la ubicación misma de los campamentos y asentamientos de refugiados,
- 8) los ataques militares de los campamentos y asentamientos de refugiados,
- 9) la importancia de establecer un régimen sobre tratamiento mínimo para refugiados basado en los instrumentos internacionales en materia de refugiados y derechos humanos,
- 10) la importancia de la capacitación de funcionarios encargados de la protección y asistencia de refugiados,
- 11) las soluciones duraderas: repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento,
- 12) la importancia de la creación de las comisiones tripartitas para facilitar la repatriación de los refugiados (inciso g), y las visitas al país de origen por parte de los refugiados para efectos de verificar las condiciones prevalecientes solidaridad internacional y responsabilidad compartida,
- 13) la integración local y el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados,
- 14) la importancia de atender y erradicar las causas que generan desplazamiento forzado,
- 15) el mandato apolítico y humanitaria del ACNUR y su responsabilidad de supervisión (punto II inciso e),
- 16) la problemática de las personas desplazadas internas
- 17) la aplicación de normas y estándares de derechos humanos para la protección de refugiados, en particular la Convención Americana de Derechos Humanos, y el uso de los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano,
- 18) el principio de la unidad familiar,
- 19) el papel de las organizaciones no gubernamentales en la protección de solicitantes de asilo y refugiados,
- 20) la problemática de la afluencia masiva,

21) difusión y promoción del derecho internacional de refugiados.

Como Ustedes pueden constatar no debemos caer en el equívoco de creer que la Declaración de Cartagena es equivalente a la definición ampliada de refugiado, en tanto esta no es sino uno de los múltiples temas desarrollados.

#### **D) El carácter innovador y creativo de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.**

Se trata de un instrumento regional de naturaleza no vinculante que parte del reconocimiento que existen personas que requieren protección, y en el cual se pone énfasis tanto en las causas objetivas imperantes en los países de origen o de residencia habitual de los solicitantes de asilo y refugiados. Brinda protección a personas que podrían no calificar como refugiados bajo los criterios del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, pero quienes requieren protección internacional<sup>12</sup>.

Se trata de una herramienta de protección, flexible y pragmática para brindar protección a quienes la requieren y merecen, salvaguardando los legítimos intereses de los Estados en materia de seguridad nacional y estabilidad regional. Su importancia ha sido subrayada en distintas resoluciones de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, y el Comité Ejecutivo del ACNUR<sup>13</sup>.

Pone el énfasis en la protección internacional y la búsqueda de soluciones duraderas dentro de un marco de diálogo, concertación y cooperación internacional, dejando atrás un marco normativo deficiente o incipiente. Es una respuesta innovadora y creativa para brindar protección a las víctimas de la violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, conflictos internos, agresión extranjera y otras circunstancias que perturban gravemente el orden público.

Se funda en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, pero incorpora igualmente la generosa tradición de asilo de la región, así como las normas y estándares de derechos humanos, en particular la Convención Americana de Derechos Humanos. Por ello no debe extrañar que haya referencia específica al papel que cumplen los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Finalmente, es necesario mencionar que es el primer instrumento regional no vinculante en materia de refugiados que hace referencia al tema de derechos económicos, sociales y culturales, así como a la problemática del desplazamiento interno.<sup>14</sup>

Por todo lo anterior, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 se considera una de las principales contribuciones de América Latina al desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados.

---

<sup>12</sup> Esta constatación ya había sido hecha por 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 y 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.

<sup>13</sup> Respecto de las resoluciones de la ONU y la OEA que resaltan la importancia de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, véase base de datos legal, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>14</sup> El desplazamiento interno es desarrollado por la Declaración de San José de 1994, al conmemorarse el Décimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

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

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>15</sup>.

Esta definición ha sido incorporada en las legislaciones nacionales de varios países de la región<sup>16</sup>, y ha sido aplicada en la práctica por otros países (Chile, Argentina), siendo aplicada tanto en situaciones de afluencia masiva como respecto de casos individuales.<sup>17</sup>

A pesar de su relevancia para la protección de refugiados, algunos Estados han expresado su preocupación respecto del contenido y alcance de la definición ampliada de refugiados<sup>18</sup>. Estas preocupaciones pueden ser resumidas de la siguiente forma:

- 1) su aparente aplicación general a la situación imperante en Colombia y sus implicaciones para la seguridad nacional y la estabilidad regional,
- 2) su alegada amplitud y vaguedad de sus los motivos establecidos para determinar quién requiere protección internacional,
- 3) el papel de los agentes no estatales como principales agentes de persecución en la región,
- 4) su aplicación a contextos de afluencia masiva y no a casos individuales y
- 5) la necesidad de desarrollar criterios para la aplicación de las cláusulas de exclusión y cesación. Sin embargo, todas estas alegaciones pueden ser superadas a través de una consistente y coherente aplicación de la definición de refugiado, que presupone una correcta aplicación de las cláusulas de exclusión para quienes no merecen protección internacional<sup>19</sup>.

Esta definición ampliada de refugiado pone su énfasis en las condiciones objetivas imperantes en el país de origen y no en las condiciones subjetivas del solicitante, en tanto no se requiere un

---

<sup>15</sup> Véase recomendación tercera de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 en base de datos legal, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>16</sup> Esta definición ampliada de refugiado ha sido incorporada en 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, Brasil y Perú. Colombia eliminó dicha definición ampliada de su normativa interna sobre refugiados. En el caso de Argentina, existe una circular administrativa que recomienda la aplicación de dicha definición ampliada. Al respecto, véase la base de datos legal, sección legislación nacional y la página sobre la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>17</sup> Este fue el caso de Costa Rica en el caso de las afluencias masivas de la década de los ochentas.

<sup>18</sup> La naturaleza no vinculante de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 ha sido reiterada en distintas oportunidades por Panamá, Venezuela y recientemente, por Costa Rica.

<sup>19</sup> El documento sobre Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados internos centroamericanos en América Latina, conocido como el documento jurídico de Cirefca, adoptado en 1989, es una importante fuente de interpretación de los criterios de la definición ampliada de refugiado recomendada en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Véase el texto completo de dicho documento, en la base de datos legal, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

temor fundado de persecución<sup>20</sup>. No obstante lo anterior, dicha definición igualmente establece varios criterios que han de ser satisfechos para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Una simple lectura de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 podría llevar a la errónea conclusión las personas podrían válidamente ser reconocidas como refugiadas sobre la base de las condiciones imperantes en su país de origen. De la misma manera, podría creerse que la amplitud de la definición contrastada con la situación imperante en varios países de la región, podría dar lugar a creer que un gran número de personas reúnen los requisitos para ser reconocidos como refugiados.

En realidad, estas preocupaciones carecen de fundamento en tanto no todas las personas califican como refugiados bajo la definición de Cartagena, ni tampoco dicha definición es tan amplia para cubrir todas las situaciones que generan desplazamiento forzado. La cuestión radica en interpretar de manera coherente y consistente la definición de refugiado de Cartagena, y analizar si la persona reúne los criterios establecidos en dicha definición.

La definición de refugiado de Cartagena parte del principio humanitario que **existen personas que requieren igualmente protección internacional**, a pesar de que podrían no calificar como refugiados bajo los términos de la definición del artículo 1 A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.<sup>21</sup>

Es importante anotar que la definición ampliada de refugiado de Cartagena contempla tanto “**la situación objetiva prevaleciente en el país de origen como la situación subjetiva del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados**”<sup>22</sup> (el énfasis es nuestro). Igualmente, por definición, es claro que las personas **deben haber huido o abandonado sus países de origen** a través de una **frontera internacional** para solicitar protección en un tercer país.

Además del elemento de haber cruzado una frontera internacional, igualmente, las personas han de reunir dos características fundamentales:

- 1) **ha de existir una amenaza a la vida, seguridad o libertad,**
- 2) **dicha amenaza ha de ser el resultado de uno de los cinco elementos enumerados**<sup>23</sup>.

Respecto del primer criterio de la definición, el énfasis está en la necesidad de proteger la **integridad física** del individuo, y los **derechos protegidos son el derecho a la vida, a la seguridad y libertad**.<sup>24</sup> En consecuencia, cuando se da una **amenaza contra alguno de estos derechos**, se satisface este criterio de inclusión de la definición de refugiado de Cartagena.

Sin embargo, no sólo se requiere se exista una amenaza contra uno de los derechos protegidos, sino que dicha **amenaza debe estar referida de una de las cinco situaciones objetivas contempladas en la definición**. El vínculo existente entre la amenaza y uno de los cinco motivos

---

<sup>20</sup> Durante la primera mitad del siglo XX, los refugiados eran definidos en función de su nacionalidad. Con la adopción del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1950 y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, los refugiados ya no son definidos en función de su nacionalidad, sino que se introduce el criterio de “**temor fundado de persecución**”.

<sup>21</sup> Véase supra nota 12.

<sup>22</sup> Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados, y desplazados centroamericanos en América Latina, op. cit, pág. 5.

<sup>23</sup> Op. cit., pág. 5

<sup>24</sup> Ibidem, pág. 5



objetivos establecidos corresponde al segundo criterio de inclusión de la definición. En este sentido, la amenaza a uno de los derechos protegidos (vida, seguridad o libertad) igualmente tendría que estar vinculada a una situación de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos u otras circunstancias que perturban gravemente el orden público.

Como bien establece el documento jurídico de CIREFCA, a los efectos de interpretar el segundo criterio de inclusión, nos referimos a los motivos o situaciones objetivas contempladas en la definición de refugiado de Cartagena, cuatro de estas causales (violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos y otras circunstancias que perturban gravemente el orden público) han de ser analizadas sobre la base del derecho internacional humanitario que distingue distintos niveles de violencia, y la quinta (violaciones masivas de derechos humanos) remite para su debida interpretación al derecho internacional de los derechos humanos<sup>25</sup>.

El término “**violencia generalizada**” se refiere a **conflictos armados según los define el derecho internacional**, tanto de carácter internacional o no internacional, y para que la violencia se considere generalizada ha de ser **continua, general y sostenida**<sup>26</sup>. En efecto, no basta un nivel dado de violencia, sino que la misma ha de ser generalizada. A la luz del derecho internacional humanitario, se trata de un **tercer nivel de violencia**, que va más allá de disturbios y tensiones internas<sup>27</sup>.

Si el nivel de violencia que se vive en un país de origen equivale o no a violencia generalizada ha de ser analizado por la autoridad que tiene a su cargo el reconocimiento de la condición de refugiado con base en información actualizada del país de origen; pero siempre teniendo presente los elementos de la definición propuesta por el derecho internacional humanitario. Reiteramos, las situaciones de disturbios y tensiones internas no equivalen a violencia generalizada, sino que el umbral o el nivel de violencia ha de ser mayor para que pueda catalogarse como generalizada (i.e. continua, general y sostenida).

El término “**agresión externa**” ha sido definido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, e “incluyendo en su definición” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, de acuerdo a dicha definición<sup>28</sup>.

El artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional II se refieren a los **conflictos armados internos o no internacionales**. La definición de “conflicto armado interno o

---

<sup>25</sup> Op.cit, pp. 5 y 6

<sup>26</sup> Ibidem, pág.6

<sup>27</sup> Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el Protocolo II, CICR, Ginebra, 1987, pág. 1335, describe los “**disturbios internos**” como “situaciones en las cuales no hay un conflicto armado como tal, pero existe una confrontación dentro del país, la cual está caracterizada por una cierta gravedad o duración y la cual conlleva actos de violencia. Esta última puede asumir varias formas desde la generación espontánea de actos de revuelta, hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades en el poder...; y las “**tensiones internas**” que incluyen “en particular situaciones de seria tensión (política, religiosa, racial, social, económica, etc.), pero también las consecuencias de conflicto armado o de disturbios internos...En conclusión, ..., **hay disturbios internos sin que haya un conflicto armado, cuando el Estado usa la fuerza armada para mantener el orden; hay tensiones internas, sin que haya disturbios internos, cuando se usa la fuerza como una medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden**” (el énfasis es nuestro).

<sup>28</sup> Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, op. cit, pág. 6. En este sentido, véase la resolución 3314 de la Asamblea General de la ONU.

no internacional” se encuentra en el Protocolo Adicional II, y se refiere a todos los conflictos armados no cubiertos por el artículo I del Protocolo Adicional I y “que tiene lugar en el territorio de un Estado Parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar el Protocolo”<sup>29</sup>.

Por su parte, el término “**otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público**” “...deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público”.<sup>30</sup>

Finalmente, la quinta situación objetiva establecida en la definición de refugiado de Cartagena se refiere a **violaciones masivas de derechos humanos**. Este término debe ser analizado en relación con el derecho internacional de los derechos humanos, y se refiere a “...violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes”<sup>31</sup>.

Como indicado anteriormente, la definición de refugiado de Cartagena establece tanto criterios objetivos como subjetivos para el reconocimiento de la condición de refugiado. Si bien es cierto dicha definición ampliada se funda en el principio humanitario que existen personas que requieren protección internacionalmente, independientemente que puedan o no calificar como refugiados bajo los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, también lo es que las personas han de cumplir 3 requisitos fundamentales, a saber:

- 1) deben haber cruzado una frontera internacional ( han huido de sus países de origen),
- 2) el elemento subjetivo está dado por una amenaza contra la vida, seguridad o libertad,
- 3) el elemento objetivo presupone el vínculo existente entre la amenaza contra uno de los derechos protegidos (vida, seguridad o libertad) y uno de los cinco motivos establecidos (violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturban gravemente el orden público).

La definición de estas cinco situaciones objetivas provienen del Derecho Internacional Humanitario (4 de ellas) y del Derecho Internacional de Derecho Humanos (1 de ellas), y por ende, la autoridad encargada de la determinación de la condición de refugiado deberá referirse a estas fuentes para establecer si la situación equivale a uno de estos motivos. Para tal efecto, es igualmente necesario recurrir a información actualizada del país de origen que permita establecer en qué contextos estamos ante violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, o circunstancias que perturben gravemente el orden público.

Un análisis legal consistente y coherente de la definición de refugiado de Cartagena permite establecer claramente que no todas las personas provenientes de un país son refugiados y que no todas las situaciones que generan desplazamiento forzado están cubiertas por los cinco motivos objetivos de la definición ampliada.

---

<sup>29</sup> Op. cit, pág. 6. Véase el artículo 1.1. 3 del Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra.

<sup>30</sup> Ibidem pág. 6. Para establecer la distinción entre disturbios y tensiones internas, véase infra nota (11) respecto a la doctrina establecida por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

<sup>31</sup> Ibidem, pág. 6. El documento jurídico de CIREFCA señala que la negación en forma grave y sistemática de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales equivalen a violaciones masivas.

### **G) La vigencia y aplicabilidad de la Declaración de Cartagena de 1984.**

Como ha sido reiterado, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 va más allá de una definición ampliada de refugio, y por ende, al conmemorarse su vigésimo aniversario, es necesario analizar su vigencia y aplicabilidad a las nuevas situaciones de desplazamiento forzado.

Así tenemos que reconocer que todavía subsisten en la región situaciones que generan desplazamiento forzado y personas que huyen de sus países como consecuencia de violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, conflictos internos y otras circunstancias que perturban gravemente el orden público. También tenemos que admitir que este número creciente de solicitantes de asilo y refugiados de la región reciben protección en muchos casos en situaciones económicas difíciles, y ante crecientes preocupaciones legítimas de seguridad nacional y estabilidad regional. En consecuencia, 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, preservando los legítimos intereses de los estados y los estándares internacionales y regionales de protección de refugiados.

Como parte de las actividades conmemorativas del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, el ACNUR ha iniciado, conjuntamente con los órganos de supervisión de derechos humanos del Sistema Interamericano, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Consejo Noruego para Refugiados, un amplio proceso de consultas en América Latina.

A través de este diálogo regional pretendemos dotar a los Estados, expertos regionales y distintos sectores de la sociedad civil de una plataforma para identificar los temas que en materia de refugiados preocupan en la actualidad a los países de la región, y buscar conjuntamente –dentro del espíritu creativo, pragmático e innovador de la Declaración de Cartagena- formas eficientes de tratar estos problemas dentro de un marco de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. Este proceso de consultas busca igualmente aclarar las dudas expuestas por algunos Estados respecto al alcance, contenido e interpretación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

El vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados nos permitirá 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 hacer un balance entre los legítimos intereses nacionales y las necesidades humanitarias de quienes requieren y merecen protección.

Para tal efecto, se realizarán dos reuniones regionales en San José y Brasilia, a mediados y finales de agosto bajo el auspicio de los Gobiernos de Costa Rica y Brasil, respectivamente. El evento final conmemorativo se celebrará en la ciudad de México bajo los auspicios del Gobierno de México coincidiendo con la fecha del 20 Aniversario de la Declaración.

Como Ustedes ven el espíritu de la Declaración de Cartagena sobre refugiados permanece hoy vigente, y ha de ser utilizado para la protección de solicitantes de asilo y refugiados, que en forma cada vez más creciente provienen de nuestra propia región.

Sin embargo, a efectos de comprender la trascendencia y vigencia de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 es necesario estudiar sus antecedentes y las normas y principios. Recordemos que su objeto y propósito es brindar protección a quien la necesita y merece. En este sentido, Ustedes en su calidad de jueces y funcionarios encargados de la determinación de la

condición de refugiado pueden cumplir una función interpretativa fundamental, rescatando los principios inherentes al carácter creativo e innovador de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, pero igualmente propiciando su aplicación coherente y consistente a la luz de las nuevas situaciones de desplazamiento forzado en la región.

Finalmente, quisiera reiterarles el compromiso del ACNUR de contribuir en esta reflexión, aceptando los nuevos retos y oportunidades de la protección internacional en América Latina al conmemorarse el 20 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

Juan Carlos Murillo González  
Asesor Jurídico Regional  
Unidad Legal Regional, ACNUR