



**ACNUR
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees

Reunión de expertos
Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la
Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984
Montevideo, Uruguay
15 y 16 de octubre de 2013

**Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de
refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984**

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) convocó una mesa redonda de expertos sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (Declaración de Cartagena) en Montevideo, Uruguay, los días 15 y 16 de octubre de 2013. La mesa redonda de expertos fue organizada como parte de los eventos de Cartagena+30 para conmemorar el 30° aniversario de la Declaración de Cartagena en el año 2014, y hace parte de un proyecto más amplio para el desarrollo de Directrices sobre protección internacional sobre la condición de refugiado de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia¹.

El trasfondo de la mesa redonda de expertos es que la Declaración de Cartagena, en particular la definición ampliada que figura en la Conclusión III (definición de refugiado de Cartagena), sigue siendo una sólida herramienta de protección para la región de las Américas, aunque se necesita más orientación sobre su interpretación en relación con los actuales desafíos de protección en la región. Este Resumen de conclusiones ayudará a orientar la interpretación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena para las personas que huyen, por ejemplo, de los efectos más amplios de los conflictos armados y otras situaciones de violencia. También explica su relación con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (en lo sucesivo denominados conjuntamente *Convención de 1951*).

Entre los participantes se encontraban expertos de seis países de la región procedentes de gobiernos, el poder judicial, juristas, organizaciones internacionales, ONG y la academia.

Este Resumen de conclusiones no representa necesariamente los puntos de vista individuales de los participantes o del ACNUR, sino que refleja ampliamente los temas y opiniones que surgieron del debate.

A. Consideraciones generales para orientar la interpretación

Interpretación finalista y orientada a la protección

1. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados es un instrumento regional de protección adoptada en 1984 por un grupo de expertos de varios países de América Latina² como resultado del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia. El Coloquio se enfocó en los problemas jurídicos y humanitarios que afectaban a las personas desplazadas por el conflicto y la violencia en América Central y, debido a este enfoque, sirvió como lenguaje común y neutral para que los Estados y otras partes interesadas desarrollaran un marco regional armonizado de protección de refugiados en el contexto de crisis humanitarias. La Declaración

¹ Para más información sobre este proyecto más amplio, ver ACNUR, *Mesa Redonda sobre la protección internacional de personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia, 13 y 14 de septiembre de 2012, Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Resumen de conclusiones*, 20 de diciembre de 2012. Disponible en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9074.pdf

² Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

de Cartagena reafirma la fundamental importancia del derecho de asilo y el principio de no devolución, la relevancia de la búsqueda activa de soluciones duraderas, y la necesidad de coordinar y armonizar los sistemas universales y regionales y los esfuerzos nacionales.

2. Si bien no es vinculante, la definición de refugiado de Cartagena ha alcanzado una excepcional posición en la región, en particular debido a que ha sido incorporada en 14 legislaciones nacionales y en la práctica estatal. La Declaración de Cartagena, como instrumento de protección, se basa en el compromiso de otorgar el tratamiento previsto por la Convención de 1951 a las personas que no están cubiertas por la definición clásica de refugiado, pero que igualmente necesitan protección internacional³. Esta se inspiró en la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, 1969 (Convención de la OUA), que incorpora una definición ampliada de refugiado formulada en términos similares, así como la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴. Como tal, su interpretación debe basarse en las normas internacionales y regionales de los derechos humanos y del derecho humanitario, en especial en las normas y criterios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y en la evolución de la jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos. Su adopción representa una respuesta humanitaria y pragmática de los Estados de América Latina a los movimientos de grupos de personas que huyen de conflictos y otras formas indiscriminadas de amenazas a la vida, la seguridad y la libertad.

3. Por otra parte, la orientación humanitaria y de protección del instrumento requiere una interpretación inclusiva, evolutiva y flexible⁵. Sin embargo, se necesita una mayor orientación en cuanto al alcance de los términos de la definición con el fin de garantizar la coherencia y la previsibilidad en toda la región y todos los casos, recomendando que cuando el sentido corriente no es claro, el texto debe ser objeto de una interpretación finalista o teleológica.

Interacción entre las definiciones regionales y universales de refugiado

4. La Convención de 1951 es el principal instrumento jurídico para la protección de los refugiados, como lo reconoce también la Declaración de Cartagena. La definición de refugiado de la Convención de 1951 se centra en la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política. Existe la percepción de que esta definición no se adapta fácilmente a la magnitud, escala y naturaleza de muchos de los actuales conflictos o situaciones de violencia y los movimientos de refugiados⁶. Sin embargo, la Convención de 1951 no hace ninguna distinción entre los refugiados que huyen en tiempos de paz o de conflicto y, además, el impacto de un conflicto en toda una comunidad puede fortalecer, en lugar de debilitar, el riesgo para un individuo en particular. Por otra parte, los métodos de guerra se suelen utilizar como formas de persecución⁷.

³ Ver 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 de 1951.

⁴ Conclusión III (3), Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

⁵ Hubo consenso en cuanto a la necesidad de ir más allá del enfoque, estrictamente legalista, presentado en los "Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina" (CIREFCA, 89/9, abril de 1989, disponible en línea en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1582.pdf) y más bien concentrarse en los nuevos desarrollos de la práctica de los Estados, y el valor de la interpretación de la evolutiva jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos.

⁶ Este punto de vista puede estar relacionado con una interpretación descontextualizada (o una interpretación incorrecta) de los párrafos 164 y 165 del *Manual y Directrices del ACNUR sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1979, reeditado en diciembre de 2011, HCR/1P/4/SPA/REV.3, disponible en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983.pdf.

⁷ ACNUR, *Resumen de conclusiones sobre protección internacional de personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia*, supra nota 1.

5. Asimismo, se reconoce que las personas que huyen de situaciones de violencia indiscriminada sin tener los elementos necesarios de persecución vinculados con un motivo de la Convención no son refugiadas en el sentido de la Convención de 1951⁸.

6. El texto de la Declaración de Cartagena sugiere el carácter complementario de su definición regional ampliada de refugiado, que abarca una categoría más amplia de personas necesitadas de protección internacional que pueden no satisfacer la definición de la Convención de 1951. Sin embargo, existen situaciones que podrían dar lugar a la aplicación de las dos definiciones de refugiado, casos de superposición, o donde no se puede excluir que algunas personas podrían cumplir con los criterios de ambas definiciones⁹.

7. Teniendo en cuenta que no existe diferencia entre la condición o los derechos ofrecidos a las personas reconocidas como refugiadas, ya sea según la definición de refugiado de Cartagena o la definición de refugiado de la Convención de 1951 a nivel nacional, tanto en términos de legislación como de práctica estatal, el reconocimiento dual no debe tener consecuencias materiales en la mayoría de los casos. Para efectos de seguridad jurídica, sin embargo, se debe fomentar la adecuada interpretación de cada definición, recomendando el enfoque procesal secuencial para la adjudicación¹⁰. Los adjudicadores también deben tener en cuenta que el sistema de protección de Cartagena debe implementarse de manera que fortalezca, en lugar de debilitar, el régimen de la Convención de 1951.

B. Análisis sustantivo de los elementos de la definición de refugiado de Cartagena

“De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o 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”¹¹.

Ámbito de aplicación de la definición de refugiado de Cartagena

8. La definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena tiene como objetivo proporcionar protección frente a riesgos situacionales o grupales. Los cinco “eventos situacionales” de la definición de refugiado de Cartagena se caracterizan por la naturaleza indiscriminada, impredecible o colectiva de los riesgos que representan para una persona o grupo de personas, o incluso para la población en general.

9. Como con cualquier solicitud de determinación de la condición de refugiado, la definición de refugiado de Cartagena requiere un examen de la situación en el país de origen y la situación particular de la persona o grupo de personas que buscan protección como refugiadas. Sin embargo, la evaluación de la condición de refugiado se enfoca en la exposición de la persona o grupo de personas a los riesgos inherentes a las cinco situaciones que figuran en la definición. Un ejemplo ilustrativo sería el de civiles atrapados en enfrentamientos entre grupos armados que luchan por el control de un territorio, poniendo en peligro la vida y seguridad de cualquier persona que viva en el área. Bajo tales circunstancias, el riesgo para los

⁸ Sin embargo, se debe actuar con precaución cuando se aplique la definición de la Convención de 1951, ya que superficialmente la fuente de violencia puede parecer generalizada. Sin embargo, tras un examen más detallado del contexto, puede evidenciarse que la situación de hecho está dirigida contra individuos o grupos de individuos particulares por motivos reconocidos por la Convención de 1951. La violencia no suele cometerse porque sí, sino que tiene motivaciones o propósitos subyacentes más profundos.

⁹ En algunos casos, por ejemplo, cuando las personas huyen de una situación de violencia indiscriminada también pueden tener un temor de persecución en términos de la definición de refugiado de la Convención de 1951.

¹⁰ Un enfoque procesal secuencial quiere decir que una solicitud de determinación de la condición de refugiado sería evaluada, primero, de conformidad con la definición de la Convención de 1951 y sólo si la solicitud fuera rechazada en esa evaluación, se consideraría la definición ampliada de Cartagena.

¹¹ Conclusión III (3), Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

individuos surge del hecho de estar “en el lugar equivocado, en momento equivocado”. Este ejemplo subraya las dimensiones temporales y espaciales/geográficas del riesgo, componentes esenciales de la definición de refugiado de Cartagena. La definición de Cartagena también incluye los efectos indirectos de los cinco eventos situacionales –incluyendo pobreza, deterioro económico, inflación, violencia, enfermedades, inseguridad alimentaria y desnutrición y desplazamiento.

10. Asimismo, la definición de refugiado de Cartagena no pretende ser una definición omnicompreensiva para todas las situaciones por las cuales las personas se ven obligadas a dejar sus países de origen y cruzar una frontera internacional. Si bien los Estados pueden optar por aplicar la definición de refugiado de Cartagena a las personas obligadas a partir debido a desastres naturales o ecológicos, ellas no están, en sentido estricto, protegidas en virtud de la definición de refugiado de Cartagena.

11. Como la definición de Cartagena se centra en amenazas o riesgos indiscriminados, se recomienda a las autoridades que cuando sea posible adopten un enfoque congruente a las personas que huyen del mismo país (o área dentro de un país) en circunstancias similares. Esto contribuiría a eliminar los vacíos de protección en la región y las incongruencias entre los casos.

Elementos de la definición de refugiado de Cartagena

12. La definición de refugiado de Cartagena contiene tres criterios: i) la persona tiene que estar fuera de su país; ii) el país en cuestión está experimentando al menos uno de los eventos situacionales; y iii) la vida, seguridad o libertad de la persona están amenazadas (en riesgo) como resultado de uno o más de los eventos situacionales.

(i) Fuera del país de origen

13. A los efectos de la definición ampliada, el concepto “fuera del país” debe ser interpretado de conformidad con el sentido de este término en la definición de refugiado de la Convención de 1951, con el fin de abarcar no sólo al país de nacionalidad/ciudadanía, sino también al país de residencia habitual en el caso de las personas apátridas.

(ii) Eventos situacionales

14. En consonancia con el propósito de protección de la Declaración de Cartagena, los eventos situacionales mencionados en la definición ampliada de refugiado se analizarán según su sentido corriente, siempre que sea posible, y se interpretarán de manera evolutiva para que su aplicación siga siendo relevante en situaciones o eventos nuevos o impredecibles.

15. La “*violencia generalizada*” no es un término técnico, ni tampoco tiene una definición estricta o cerrada. Al adoptar un enfoque de análisis de caso individual, el término incluiría situaciones caracterizadas por una violencia tan indiscriminada y generalizada al punto de afectar a grandes grupos de personas o a poblaciones enteras obligándolas a huir.

16. Ya que este término no se encuentra en el derecho internacional humanitario (DIH), los participantes sostuvieron enfáticamente que no debe limitarse a la interpretación del término del documento de CIREFCA, el cual parece restringir su aplicación a situaciones de conflicto armado como se definen en el DIH¹². En cambio, recurriendo al derecho internacional de los derechos humanos, se consideró que el enfoque más apropiado es la identificación de indicadores del tipo y el nivel de violencia que persiste en el país de origen.¹³ Las situaciones de

¹² CIREFCA, supra nota 5.

¹³ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha referido a indicadores similares al describir situaciones de “violencia generalizada” en algunos países de la región. Estos incluyen, entre otros: a) el número de incidentes violentos, así como el número de víctimas de esos incidentes es muy alto; b) la violencia existente inflige grave sufrimiento a la población; c) la violencia se manifiesta en las formas más atroces, como masacres, tortura, mutilación, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias, secuestros, desapariciones de personas y violaciones flagrantes del DIH; d) la realización de los actos de violencia con frecuencia está destinada a causar terror y, finalmente, a crear tal situación que las personas no tienen otra opción más que huir de la zona afectada; e) la violencia puede emanar de agentes estatales y no estatales, y cuando emana de los primeros, o de otros que actúan por instigación o con el consentimiento de las autoridades del Estado, los autores gozan de impunidad; f) cuando la

violencia generalizada claramente incluirían situaciones que impliquen violaciones masivas y graves de los derechos humanos. Sin embargo, no siempre es la intensidad de la violencia lo que la haría generalizada, sino más bien su extensión y densidad geográfica.

17. Las situaciones de violencia generalizada incluirían la violencia ejercida por el Estado, así como por actores no estatales, en este último caso, cuando la voluntad o la capacidad del Estado para brindar protección a quienes están bajo su jurisdicción son inadecuadas. Dicho esto, el punto de discusión es la situación sobre el terreno y el riesgo que tal violencia representa —en lugar de la cuestión de la responsabilidad del Estado.

18. Los efectos de este tipo de violencia también podrían ser una consideración relevante, incluso si la violencia se prolonga en el tiempo y/o el espacio.

19. La “*agresión extranjera*” se relaciona con los términos “agresión”, “guerra de agresión” y “acto de agresión” como se define en el derecho internacional. El documento de CIREFCA equipara el concepto a la definición establecida en la Resolución AGNU 3314 (XXIX) de 1974, incluyendo “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición¹⁴”. Este mismo enfoque se siguió en el artículo 8 *bis* del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional¹⁵ equiparándolo al crimen que conduce a un conflicto armado internacional, como se describe en el DIH. Los participantes aceptaron la referencia a los conflictos armados internacionales como la interpretación correcta de “agresión extranjera” para los efectos de aplicación de la definición de refugiado de Cartagena, en consonancia con el objeto y propósito de la Declaración, y que es ampliamente reconocida tanto en sus sentidos nacionales como internacionales.¹⁶ Por lo tanto, las personas que huyen de los efectos de un conflicto armado internacional estarían cubiertas por la definición de refugiado de Cartagena, aplicando el componente de “agresión extranjera”.

violencia emana de agentes no estatales, las autoridades no pueden controlarlos eficazmente; y g) el nivel y alcance de la violencia es tal que el funcionamiento normal de la sociedad se ve gravemente perjudicado. Para un análisis más detallado ver, por ejemplo: CIDH, “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, Capítulo II, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 67, 18 de octubre de 2006, pág.11; CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica”, Capítulo II. Seguridad ciudadana y derechos humanos y Capítulo III. Administración de justicia. OEA/Ser.L/V/II.144, Doc. 12, 10 de agosto 2012, páginas 7 y 31; CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala”. Ver, *Introducción, conclusiones y recomendaciones*, OEA/Ser.L/V/II.53, Doc. 21 rev. 2. 13 de octubre de 1981; CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala”. *Conclusiones y recomendaciones*. OEA/Ser.L/V/II.61, Doc. 47 rev.1. 5 de octubre de 1983.

¹⁴ Res. AGNU 3314 (XXIX), 14 de diciembre de 1974, Anexo. El artículo 3 enumera los siguientes actos, independientemente de que haya o no declaración de guerra, como actos de agresión: “La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, ó toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado; El Moqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado; El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea; La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo; La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado; El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos”. Ver, CIREFCA, supra nota 5. Ver también, *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos de América)*; Fallo, Corte Internacional de Justicia (CIJ), 27 de junio 1986, disponible en inglés en: www.refworld.org/docid/4023a44d2.html.

¹⁵ Ver, a modo de resumen, www.iccnw.org/?mod=aggression&lang=es.

¹⁶ Ver, asimismo, CICR, ¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario? Documento de opinión, marzo de 2008, disponible en: www.icrc.org/spa/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm. “El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima”.

20. Se reconoció que el término “*conflictos internos*” en la definición de refugiado de Cartagena ha sido tradicionalmente interpretado por los países de América Latina para reflejar un “conflicto armado no internacional” (CANI) previsto en el artículo 1 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra de 1949 y en virtud de las condiciones de aplicación establecidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Si bien se aceptó que los conflictos internacionales así caracterizados estarían cubiertos por la definición de refugiado de Cartagena, se recalcó que este estrecho enfoque no coincide con el objetivo de protección de la Declaración de Cartagena y, manteniendo el enfoque en línea con otros instrumentos regionales de protección y la intención de los redactores de la Declaración de Cartagena de responder a las crisis humanitarias, se consideró que el DIH tiene carácter informativo, por lo tanto no es determinante en cuanto a la existencia de un conflicto interno, al igual que las calificaciones realizadas por las partes involucradas o afectadas por el mismo¹⁷. Por ejemplo, existen situaciones de violencia armada que podrían no alcanzar el umbral de un CANI a efectos del DIH o donde el estatus de la situación no es claro, no obstante que la vida, seguridad o libertad de los civiles se encuentren en riesgo y necesiten protección internacional. Igualmente, la clasificación de una determinada situación de violencia armada como un CANI está lejos de ser sencilla, involucrando en ocasiones consideraciones políticas –más que jurídicas¹⁸.

21. Los participantes señalaron una útil orientación interpretativa sobre las “*violaciones masivas de los derechos humanos*” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte). Se ha venido considerando que el término “*masivo*” está relacionado con el grado o la magnitud de las violaciones reportadas; por ejemplo en contextos donde la identificación precisa de las víctimas es difícil debido al alcance de las violaciones de los derechos humanos perpetradas contra grupos de personas o comunidades enteras¹⁹. Además, cuando los efectos de las violaciones van más allá de las víctimas reales/directas, afectando a otros segmentos de la población o incluso a la sociedad como tal, debería activarse la definición de refugiado de Cartagena. Los elementos de planificación y organización de parte del autor, ya sea estatal o no estatal, también podrían ser indicios, aunque no un requisito. En los casos de actores no estatales, la responsabilidad del Estado está comprometida cuando las autoridades no quieren o no pueden proteger a sus ciudadanos al no prevenir, investigar, juzgar y sancionar estas violaciones. En este contexto, el desplazamiento forzado puede en sí mismo equivaler a una violación masiva de los derechos humanos²⁰ o provocar otras graves violaciones de los derechos humanos. La Declaración de Cartagena no hace distinción entre los tipos de derechos que pueden estar en discusión para propósitos de protección, a pesar de que la protección sólo

¹⁷ Por ejemplo, la designación de una situación como un conflicto armado no internacional por parte del Consejo de Seguridad de la ONU sería suficiente para los propósitos de la definición de Cartagena, aunque tal calificación no debe ser un requisito. Ver, ACNUR, *Reunión de expertos sobre la complementariedad entre el derecho internacional de los refugiados, el derecho penal internacional y el derecho internacional de los derechos humanos: Resumen de las conclusiones*, julio de 2011, párr. 24, disponible en:

www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7635.pdf.

¹⁸ A modo de comparación, ver *Aboubacar Diakité contra Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Unión Europea: Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), 30 de enero de 2014, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-285/12>, en la cual el TJUE interpretando la expresión “conflicto armado interno” tal como se utiliza en el artículo 15 (c) de la *Directiva del Consejo de la Unión Europea 2004/83/CE, 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, 30 de septiembre de 2004, DO L 304/12, declaró que debido a que el concepto de “conflicto armado interno” no se utiliza en el DIH, se le debería dar una interpretación autónoma para cubrir la situación en la cual las fuerzas armadas de un Estado se enfrentan con uno o más grupos armados o cuando dos o más grupos armados se enfrentan entre sí dentro del territorio de un Estado. De acuerdo con el TJUE, no era necesario realizar una apreciación específica de la intensidad de los enfrentamientos armados o de la organización de las partes implicadas.

¹⁹ El reglamento de la Corte, aprobado en 2009, prevé en su artículo 35 que cuando no es posible identificar a las víctimas de violaciones “masivas o colectivas” de derechos humanos, la petición o comunicación presentadas a la Comisión (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) pueden ser sometidas excepcionalmente a consideración de la Corte.

²⁰ En la mayoría de los casos, el desplazamiento forzado es consecuencia de graves y prolongadas violaciones de los derechos humanos.

podría proporcionarse cuando tales violaciones masivas de los derechos humanos den lugar a amenazas contra la vida, la seguridad o la libertad.

22. Es importante señalar que este tipo de pronunciamientos de la Comisión Interamericana o de la Corte no son requeridos para determinar que en una situación se cometen violaciones masivas de los derechos humanos. Dicho esto, la existencia de tal pronunciamiento o de medidas provisionales²¹ o cautelares²² en un determinado contexto, sería un fuerte indicio de que tal situación existe. Las declaraciones de los organismos o tribunales internacionales de derechos humanos también pueden ser utilizadas como material de referencia.

23. Un enfoque similar se encuentra en el documento de CIREFCA, que se refiere a situaciones donde “se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes²³”. Además se refiere, y se ha seguido en la práctica de los Estados, tanto a criterios “cualitativos” (grave, atroz) como “cuantitativos” (sistemática), como la “forma grave y sistemática” de las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, es importante destacar que si las violaciones de los derechos humanos, a pesar de ser masivas, son selectivas o dirigidas contra determinadas personas o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, la persona sería una refugiada según la Convención de 1951.

24. La frase que se entiende con menos claridad es “*otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*” y su equivalente en la Convención de la OUA. En el contexto regional, es la menos aplicada cuando se determinan casos en virtud de la definición de refugiado de Cartagena. Si bien la noción de “*orden público*” no tiene una definición universalmente aceptada, puede ser interpretada en el contexto de la definición de refugiado de Cartagena como una referencia a la paz y la seguridad/estabilidad de la sociedad y el funcionamiento normal de las instituciones del Estado. Esto puede suceder en tiempos de conflicto y/o de la paz.

25. En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este concepto ha sido definido en parte con referencia al recurso de los Estados al artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)²⁴ en los casos de declaración de estado de emergencia²⁵. Sin embargo, una declaración de estado de emergencia no debe verse como un

²¹ Las medidas provisionales son un instrumento utilizado por la Corte para evitar daños irreparables a los derechos y libertades garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de las personas que se encuentren en una situación de extrema gravedad y urgencia. La Corte podrá ordenar las medidas provisionales de oficio o a instancia de parte y dan lugar a una solicitud de protección al Estado demandado de la presunta víctima o víctimas.

²² El artículo 25 del Reglamento de la Comisión establece que, en situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para evitar un daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente, así como a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado en cuestión, independientemente de cualquier petición o caso pendiente.

²³ “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina” (CIREFCA, 89/9, abril de 1989, párrafo 34, disponible en línea en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1582.pdf)

²⁴ Artículo 27. Suspensión de Garantías: “1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

²⁵ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia de fondo del 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párrs. 143, 174. Ver también, Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrs. 86 y 111; Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126, 127, 168, 172; Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 101; Corte IDH. Caso del Caracazo Vs. Venezuela. Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párr. 127. Ver también Corte IDH. Caso del Caracazo Vs. Venezuela. Fondo. Sentencia del 11 de noviembre de 1999. Serie C No. 58, párr. 2.e); Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 124; Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y

requisito previo para la existencia de una “circunstancia que haya perturbado el orden público”, aunque normalmente sería indicativo de una situación de este tipo.

26. Se examinó la relación entre la situación de “orden público” y las otras situaciones de la definición de Cartagena. Algunos participantes consideraron que la inclusión de la expresión “otras” podría reflejar la intención de proporcionar a los Estados cierta flexibilidad para garantizar la protección en circunstancias que o bien no alcanzan el umbral de violencia de las otras cuatro situaciones reflejadas en la definición de refugiado de Cartagena, o no coinciden con el carácter de las otras situaciones. Aunque queda a discreción de los Estados adoptar como interpretación que la definición de refugiado de Cartagena puede proporcionar protección a las personas que huyen de desastres naturales, por ejemplo, se aceptó que tal enfoque no está vedado²⁶.

27. Un participante postuló como innovadora sugerencia que para que la definición de refugiado de Cartagena fuera activada/motivada solamente sería necesario alcanzar el umbral establecido en el elemento de la definición sobre las “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (teniendo en cuenta que los otros cuatro eventos situacionales presuponen/implican la alteración del orden público)²⁷. Sin embargo, otros desaconsejaron este enfoque, ya que el motivo es el menos aplicado por la práctica estatal y por lo tanto parece tener menos consenso respecto a su interpretación. Además, tal interpretación podría dar lugar a que las otras cuatro situaciones de la definición se vuelvan inmateriales, limitando de hecho el alcance de la definición de refugiado de Cartagena y su objeto y propósito de extender la protección de refugiado a las personas que huyen de circunstancias diferentes.

(iii) *Amenaza a la vida, la seguridad o la libertad*

28. El tercer elemento o criterio de la definición de refugiado de Cartagena es el vínculo entre uno de los “eventos situacionales” y el riesgo que éste supone para la “vida, seguridad o libertad” del individuo o grupo de individuos. El elemento “amenaza” o “riesgo” que figura en la definición ampliada connota la posibilidad de daño infligido a una persona o grupo de personas; esto no implica que el daño se haya materializado. De la misma manera, el vínculo con la “vida, seguridad o libertad” no debe interpretarse de manera que reduzca o limite innecesariamente el alcance de la protección concedida a las personas que huyen de estas situaciones de violencia, por lo que éste no implica que deba llevarse a cabo una evaluación individualizada del riesgo equivalente a aquella que se realiza con la definición de la Convención de 1951²⁸. De hecho, la proximidad –temporal y/o espacial/geográfica– o la inminencia de la amenaza serían suficientes para justificar la necesidad de protección internacional en virtud de la definición de refugiado de Cartagena²⁹. En la mayoría de los casos, los eventos situacionales serán tales que establecerán el vínculo/riesgo automáticamente. La práctica de los Estados también ha reconocido las solicitudes *sur place*.

29. El elemento “amenaza” es distinto del concepto de “temor fundado” de la definición de la Convención de 1951, puesto que debe entenderse que exige un menor umbral de la prueba. El

Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51 y 52. Ver también, Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia). Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

²⁶ CIREFCA, supra nota 5.

²⁷ Ver D.J. Cantor y D. Trimiño Mora “¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el DIH” en D.J. Cantor y J.F. Durieux (eds.), *¿Refugiarse de la inhumanidad? Refugiados que huyen de la guerra y derecho internacional humanitario* (Martinus Nijhoff, 2014), página 10: “Esto sencillamente no viene al caso, ya que el elemento “otras circunstancias” funciona como un umbral mínimo general que hace que la definición precisa de los elementos precedentes sea esencialmente irrelevante para los propósitos de la cualificación para la condición de refugiado. Enfocarse en las “circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” como referente principal para el elemento de situación objetiva es por tanto apropiado, ya que las personas que huyen de las situaciones descritas por los otros elementos también entrarán en este otro más general”.

²⁸ De lo contrario, sería esencialmente superflua como herramienta para ampliar el ámbito de protección internacional previsto en la definición de refugiado de 1951.

²⁹ En situaciones de violencia generalizada, la amenaza puede ser evidente por sí misma y sólo debe establecerse la proximidad, en términos de tiempo y/o lugar, para que se cumpla el elemento de riesgo.

concepto de persecución también está totalmente ausente en la definición de refugiado de Cartagena, por tanto, no requiere un aspecto discriminatorio, intencional o individualizado del daño temido. De hecho, la definición de refugiado de Cartagena se orientó hacia las situaciones grupales. El foco de esta definición no está en las circunstancias personales del individuo que huye del daño/peligro, sino en las circunstancias objetivas en el país de origen. Por lo tanto, las circunstancias personales del individuo no desempeñarán un papel determinante³⁰.

C. Enfoques procesales en los procedimientos individuales

30. La práctica de los Estados en general ha seguido un enfoque *secuencial o escalonado* con relación a la aplicación de la definición de refugiado de la Convención de 1951 y la definición de refugiado de Cartagena. Sin embargo, esta práctica no es uniforme en toda la región.

31. Los Estados han recurrido a otros enfoques procesales, en circunstancias particulares, por ejemplo, para hacer frente a las situaciones específicas de cada país³¹. Esto puede suceder cuando se ha registrado un aumento del número de solicitudes de asilo de un determinado país. En estos casos, se puede preferir un enfoque sobre la “*naturaleza de la huida*” o “*pragmático*”, donde se aplica la definición de refugiado de Cartagena por ser la forma más eficiente/expedita para brindar protección a las personas que huyen del país a causa de un evento relacionado con Cartagena³². Por otra parte, algunos países han seguido un “*procedimiento unificado/único*” que prevé un análisis paralelo de ambas definiciones sin que ello suponga la priorización de una sobre la otra, sino la determinación de la condición protegida en virtud de la definición que sea más adecuada para abordar la situación de protección que el solicitante enfrenta³³.

32. Independientemente del enfoque procesal preferido, la definición de refugiado de la Convención de 1951 y la definición de refugiado de Cartagena no son acumulativas y el rechazo de la condición de refugiado debe justificarse bajo ambas definiciones.

33. Una buena práctica identificada en la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena es que las autoridades nacionales de asilo evalúen y actualicen periódicamente la información sobre situaciones específicas de un país que podría considerarse que está experimentando un evento de Cartagena, indicando cuál de ellas aplica y usándola para determinar la condición de refugiado.

34. En los 14 países donde la definición de refugiado de Cartagena ha sido incorporada en la legislación nacional, independientemente del enfoque procesal aplicado, no se hace diferenciación en términos de condición, documentación o derechos y soluciones asociados para los refugiados.

Reconocimiento de grupo (prima facie)

35. La práctica de los Estados no hace una distinción particular entre la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena de manera *grupal (prima facie)* o según los procedimientos individuales. Ambos casos han sido utilizados, aunque lo más común es mantener los procedimientos individuales de determinación de la condición, independientemente de la definición de refugiado aplicada o la cantidad de casos por

³⁰ Pero sin duda revelan información sobre el riesgo que el individuo puede enfrentar.

³¹ Sin embargo, se pueden presentar circunstancias donde las autoridades deciden aplicar la definición de refugiado de Cartagena sin un análisis previo de la definición clásica de refugiado. Las razones para lo anterior son diversas. Tales circunstancias pueden incluir, entre otros, el intento de garantizar la uniformidad en la evaluación de las solicitudes de un mismo país o de alcanzar una eficiencia procesal. La posibilidad de superposición entre las dos definiciones de refugiado también puede surgir en este tipo de situaciones.

³² En Argentina, el reconocimiento de la condición de refugiado en virtud de los procedimientos acelerados de la determinación de la condición de refugiado para los sirios que huyen del conflicto armado en su país es un ejemplo de esta práctica.

³³ Esta es la práctica de México y también se aplicó en Ecuador en el marco del ejercicio de Registro Ampliado.

determinar. En este sentido, la legislación de algunos países³⁴ prevé específicamente los casos de afluencia masiva de refugiados, pero los mecanismos³⁵ aplicables son los mismos tanto si el reconocimiento se basa en la definición de refugiado de la Convención 1951 como en la definición de refugiado de Cartagena. Se requiere un mayor debate sobre los procedimientos adecuados, ya sean *prima facie* o procedimientos individuales.

Reconocimiento sur place

36. El reconocimiento *sur place* de la condición de refugiado se aplica a la definición de refugiado de Cartagena en los mismos términos que la definición de refugiado de la Convención de 1951, de acuerdo con la práctica del Estado. Esto se debe a que el elemento de “amenaza” de la definición connota la posibilidad de daño infligido a una persona, pero no implica que el daño se haya materializado. Una persona que no estaba en riesgo de daño en el momento en que salió de su país [por ejemplo, porque se trasladó por motivos de estudio o de trabajo], aún puede ser considerada como refugiada en virtud de la definición de refugiado de Cartagena cuando existe la posibilidad razonable de que dicho daño acaecería si la persona permanece en el país o si regresa a él. Esto es coherente con el propósito de la definición de refugiado de Cartagena de ampliar la protección a quienes están en riesgo por los efectos de conflictos y violencia, pero que no cumplen los requisitos de la definición de refugiado de la Convención de 1951. La práctica de los Estados ha reconocido este concepto ampliando la protección de refugiados en virtud de la definición de Cartagena a los refugiados “*sur place*” y en situaciones donde no existe otro derecho para permanecer legalmente en el país y la persona no pueden ser devuelta³⁶.

Alternativa de huida interna (AHI)

37. La práctica de los Estados, en su mayoría, es congruente al sostener que la AHI no es relevante ni generalmente aplicable a la definición de refugiado de Cartagena debido a la naturaleza de las situaciones que causan la huida. Al parecer, para la práctica de los Estados, la lógica de aplicar la definición de refugiado de Cartagena *per se* o en una situación de grupo excluye la posibilidad de analizar las alternativas de reubicación interna.

En conclusión, varios Estados aplican el concepto, aunque en circunstancias particulares donde la violencia en cuestión es localizada o regionalizada, evaluando cada situación particular.

Consideraciones de cesación y exclusión

38. Las disposiciones contenidas en los artículos 1 C, E y F se aplican en la definición de refugiado de Cartagena de la misma manera que en la definición de refugiado de 1951, con las mismas garantías procesales, independientemente de la dimensión de la población de refugiados en cuestión y siguiendo las directrices del ACNUR³⁷.

ACNUR

7 de julio de 2014

³⁴ Bolivia, Chile, El Salvador y Perú.

³⁵ Estas son normas procedimentales que no hacen distinción si la persona es reconocida siguiendo una u otra de las definiciones de refugiado aplicables. En algunos casos se refieren a la provisión de un “estatus de protección temporal” hasta que pueda llevarse a cabo la determinación individual.

³⁶ La jurisprudencia de Argentina, Brasil y Ecuador apoyan esta conclusión.

³⁷ Ver sobre el artículo 1F, ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 5: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 4 de septiembre de 2003, HCR/GIP/03/05, disponible en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2554.pdf; ACNUR, *Directrices sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión del Artículo 1F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en situaciones de afluencia masiva*, 7 de febrero de 2006, disponible en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7118.pdf.