

I



7.

**Los 40 años de la
Declaración de Cartagena
sobre los Refugiados y la
crisis migratoria venezolana**



Los 40 años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y la crisis migratoria venezolana

DOI: <https://doi.org/10.54118/controver.vi220.1289>

Por Moisés Morera Martín* y Pablo Nicolás Biderbost**

Resumen: América Latina se caracteriza por su liderazgo en materia de protección del asilo y refugio, y por sus legislaciones y prácticas de raíz consuetudinario-humanitarias muy avanzadas. La adopción de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, en 1984, creó, de nuevo, vanguardia y presentó una definición ampliada del concepto de refugiado que sirve como complemento regional a la Convención de Ginebra de 1951.

La actual crisis migratoria venezolana está impactando en América Latina y el Caribe con una intensidad y velocidad nunca antes vistas. Casi 7 millones de venezolanos se han visto obligados a abandonar su país, la mayoría de los cuales (5,75 millones) ha llegado a países de la región, especialmente a Colombia. Ante esta crisis, el 40° aniversario de la Declaración de Cartagena, que se celebrará en 2024, presenta una ocasión única para el análisis de los avances y vacíos existentes en la protección regional de la población refugiada y migrante.

Dada la enorme legitimidad que tiene la Declaración de Cartagena, en este artículo se pretende posicionarla en la agenda latinoamericana al considerarse que puede ser parte de la solución buscada a esta crisis.

Palabras clave: América Latina y el Caribe, Declaración de Cartagena de 1984, refugiados, Venezuela, migración forzada, Cartagena + 40.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto. Magíster en International Business and Policy por la Universidad de Georgetown. Diplomático de Carrera. Correo electrónico: moisesmorera@alu.comillas.edu

** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Estudios Latinoamericanos y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Magister in Social Science Data Analysis por la Universidad de Essex. Profesor Titular de la Universidad Pontificia Comillas. Especialista en dimensión política de procesos migratorios. Correo electrónico: pbiderbost@comillas.edu

The 40 years of the Cartagena Declaration on Refugees and the Venezuelan migration crisis

Abstract: Latin America is characterized by its leadership in the protection of Asylum and Refuge, with very advanced customary-humanitarian laws and practices. The adoption in 1984 of the Cartagena Declaration on Refugees created, once again, a vanguard and presented an expanded definition of the refugee concept that serves as a regional complement to the 1951 Geneva Convention.

The current Venezuelan migration crisis is impacting Latin America and the Caribbean with an intensity and speed never seen before. Almost 7 million Venezuelans have been forced to leave their country, most of whom (5.75 million) have arrived in countries in the region, especially Colombia. Faced with this crisis, the 40th anniversary of the Cartagena Declaration, which will be held in 2024, presents a unique opportunity to analyze the progress and existing gaps in the regional protection of the refugee and migrant population.

Given the enormous legitimacy of the Cartagena Declaration, this article aims to position it on the Latin American agenda, considering that it may be part of the solution sought to this crisis.

Keywords: Latin America and the Caribbean, Cartagena Declaration of 1984, refugees, Venezuela, forced migration, Cartagena + 40.

Cómo citar este artículo: Morera Martín, Moisés y Biderbost, Pablo Nicolás (2023). Los 40 años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y la crisis migratoria venezolana. *Revista Controversia*, (220), 251-287.

Fecha de recepción: 25 de enero de 2023.

Fecha de aprobación: 28 de febrero de 2023.

Introducción

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, constituye uno de los hitos de la tradición secular de América Latina en materia de protección de los refugiados, al recoger una definición ampliada del concepto que, entre otros aspectos, la convierte en un modelo mundial de legislación centrada en los derechos humanos (Freier, 2015).

Esta Declaración responde al cambio fundamental que se produjo en la región en materia de refugiados políticos, pues, en ese momento, ya no se trataba de los refugiados de antaño, quienes por lo general eran pocos en número y estaban constituidos fundamentalmente por dirigentes que gozaban de medios de fortuna, sino que, como resultado de los movimientos políticos acaecidos en la mayoría de los países americanos y la falta de estabilidad democrática en algunos de ellos, gran cantidad de personas, la mayoría sin bienes de ninguna especie, comenzaron a trasladarse al territorio de otras repúblicas americanas a causa de las persecuciones de que eran objeto¹.

En este sentido, como señalan Franco y Santistevan (2011), la Declaración de Cartagena encuentra sus raíces en: 1) una larga historia mundial y regional de protección de refugiados y de utilización del asilo como herramienta práctica; 2) la búsqueda de la convergencia del derecho internacional de los refugiados con el derecho internacional humanitario y, de estos, con el derecho internacional de los derechos humanos; y 3) la metodología informal de búsqueda del consenso, promovida exitosamente en la región por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para promover el desarrollo del derecho internacional de los refugiados.

Su principal mérito consiste, como identifica Dos Santos (2015), en haber recomendado la adopción de su famosa definición ampliada del concepto de refugiado, por la cual es mundialmente conocida. No obstante, como se desarrollará a continuación, no es menos cierto que tras un análisis detallado se comprueba que este texto trasciende la definición y presenta, entre otros aspectos, un enfoque regional innovador y creativo para garantizar la protección de los derechos fundamenta-

1 Así lo señalaba el importante *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982*, en el capítulo VI numeral B “Los refugiados y el sistema interamericano”, campos en los cuales han de tomarse medidas. Véase OEA (1982).

les de los refugiados, caracterizado por su integralidad y flexibilidad para encontrar soluciones. Junto a ello, veremos que la Declaración de Cartagena no debe ser considerada un documento, un texto, sino que, —por el contrario— nos encontramos ante un proceso, un camino. Es decir, lo valioso de esta Declaración no es su configuración como un documento histórico importante, sino el “continuum” a que da lugar con sus desarrollos posteriores (Franco y Santistevan, 2011), los cuales serán objeto de análisis.

En 2024 se celebrarán los 40 años de la adopción de la Declaración, lo cual presenta un marco temporal insoslayable, una oportunidad académica de primer orden, pero, sobre todo, una ocasión política única para el análisis de los avances y de los vacíos existentes en la protección internacional de la población solicitante de asilo, refugiada y apátrida. Como destacan Franco y Santistevan (2011, p. 138), “su conmemoración debe concentrarse, más que en el propio texto, en el proceso que se ha desarrollado desde su adopción y en las respuestas que a sus planteamientos se han esbozado”.

Este momento histórico debería ser también aprovechado para abordar las situaciones derivadas de los desplazamientos humanos, masivos y no voluntarios, que se están produciendo en la actualidad en América Latina, principalmente la enorme crisis de los millones de venezolanos que están siendo forzados a abandonar su país.

El proceso de revisión del pionero espíritu humanitario de la Declaración de Cartagena deberá ser una oportunidad para realizar recomendaciones, a fin de lograr una mayor aplicación de la definición del concepto de refugiado que introduce. Ante ello, dicha Declaración debe seguir siendo, en el ámbito latinoamericano, un instrumento jurídico y humanitario de vanguardia en la protección de los refugiados, si logra adaptarse, en su 40º aniversario, a la nueva realidad de las migraciones forzadas en América Latina y el Caribe.

En este artículo examinaremos, en primer lugar, el conjunto de circunstancias que llevaron a la celebración del coloquio que dio a luz la Declaración de Cartagena de 1984, las características de la definición recomendada y el impacto que tuvo su pionera definición ampliada. A continuación, analizaremos esos otros aspectos especialmente destacables de la Declaración. También, estudiaremos brevemente la evolución de lo que se ha denominado “el espíritu de Cartagena” a lo largo de los últimos cuarenta años, y tras profundizar en su aplicabilidad u obligatoriedad, nos centraremos en su conmemoración (Cartagena + 40) y en el actual contexto regional en materia de refugio.

1. Elementos de la Declaración de Cartagena

1.1. Antecedentes y contexto histórico

La Declaración de Cartagena tiene como antecedente próximo los conflictos centroamericanos de finales de los años setenta y principios de los ochenta, que dieron lugar a que esta región se convirtiera en el escenario de movimientos masivos de personas que, debido a la persecución política, a la violencia generalizada y a los conflictos internos, se vieron obligadas a desplazarse dentro de su país (desplazados internos) o hacia otros países (refugiados). Concretamente, a causa de las encarnizadas guerras civiles de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, más de dos millones de personas fueron desarraigadas, lo cual obligó al ACNUR a intervenir por primera vez en Centroamérica. En este contexto, las necesidades de protección y asistencia de los refugiados y los limitados recursos e infraestructuras de los países receptores obligaron a la comunidad internacional y a los países afectados a iniciar un proceso de identificación e implementación de medidas encaminadas a dar una respuesta humanitaria (Dos Santos, 2015).

Junto a ello, nos encontramos con unos antecedentes lejanos que se remontan a los grandes movimientos de refugiados que provenían, sobre todo, de países del Caribe —principalmente de Cuba—, tal y como

lo señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe Anual de 1965² (OEA, 1965). Este episodio fue calificado por Franco y Santistevan (2011) como “la primera crisis” del sistema de protección de las Convenciones Interamericanas del Asilo. Al respecto, debemos recordar que la crisis política de Cuba, de 1959, produjo un éxodo masivo de cubanos, a lo que se añadió la difícil situación de miles de exiliados de Haití, Paraguay y Bolivia, así como la de otros miles provenientes de República Dominicana, Nicaragua y Honduras, entre otros países.

La “segunda crisis” se produjo un poco más tarde, con los hechos que tuvieron lugar en la década de 1970 en el Cono Sur. La sucesión de golpes de Estado militares en esta región, seguidos por una gran represión a la oposición política, dieron como resultado un flujo sin precedentes de refugiados y de exiliados por motivos políticos, primero de Chile³, y luego de Uruguay⁴ y de Argentina⁵ (Franco y Santistevan, 2011).

-
- 2 El informe señalaba que, hasta 1960, los exiliados políticos de los países americanos se trasladaban con relativa facilidad a los países vecinos, donde generalmente se les concedía el asilo de conformidad con las disposiciones de convenios internacionales vigentes y de la legislación interna. La eficacia de este proceso se asentaba en: 1) una larga tradición de movimientos de exiliados por motivos políticos de un país a otro; 2) un idioma, cultura y tradiciones comunes que facilitaban la adaptación; y 3) el hecho de que los exiliados políticos frecuentemente pertenecían a los sectores más ricos y con mejor educación, quienes usualmente mantenían inversiones y propiedades en sus países de origen y, por tanto, no se convertían en un peso económico para el Estado que los recibía.
 - 3 En 1971, Allende solicitó la actuación del ACNUR para hacer frente a la situación de los refugiados bolivianos en Chile, tras la caída del Gobierno de aquel país. Debe destacarse que, con tal motivo, el gobierno de Allende accedió, en 1972, a la Convención del 51 y a su Protocolo (Franco y Santistevan, 2011). Más tarde, el golpe de Estado de Pinochet, en septiembre de 1973, y la posterior crisis migratoria, llevaron a la apertura de una oficina permanente del ACNUR en Santiago de Chile.
 - 4 Miles de personas de Uruguay salieron al exilio antes y después de que los militares asumieran el poder total en 1973 (Vargas, 1983).
 - 5 Desde finales de 1973 hasta junio de 1979, un total de 15 849 personas fueron reconocidas como refugiadas por el ACNUR en Argentina. De ellas, el 70 % eran

Ante esta situación, a principios de los ochenta era evidente que para poder dar una respuesta a los refugiados provenientes del Cono Sur y de Centroamérica debía abordarse el problema de otra manera. Para ello, se celebró en Ciudad de México, en junio de 1981, el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual, como señala Franco (1982), se dedicó a examinar los principales problemas que afectaban al sistema interamericano del asilo, buscando llegar a conclusiones y recomendaciones que permitieran el funcionamiento óptimo de la institución y el alivio de las condiciones de los asilados y refugiados, cuyo problema se caracterizaba, como hecho novedoso, por afectar a un gran número de personas.

Esta importante reunión, conocida también como Coloquio de Tlatelolco, sería el antecedente inmediatísimo de la Declaración de Cartagena, pues ya en él se puso sobre la mesa la necesidad de contar con una definición que tuviera en cuenta a las personas que huían por la violencia generalizada y la violación de los derechos humanos, y no solo a aquellas que huían por motivos o delitos políticos (sistema interamericano), o por temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política (sistema universal).

Pero, volviendo a la realidad sociopolítica previa a la Declaración de Cartagena, es importante recordar que la afluencia masiva de solicitantes de asilo, originada por la proliferación de conflictos armados y por la generalización de la violencia en Centroamérica, dio lugar a grandes aglomeraciones de refugiados, los cuales fueron generalmente mantenidos en condiciones precarias. Esta fue la complicada situación que se dio en Centroamérica y en México en los años ochenta, sobre todo en los campamentos de refugiados salvadoreños en Honduras y en los que

chilenas, el 18 % uruguayas, el 2,2 % bolivianas, el 1,42 % paraguayas y el resto de otras nacionalidades (Letcher, 1981).

se establecieron en México a lo largo de la frontera con Guatemala. Las duras condiciones de vida que se dieron en estos campamentos estuvieron en la base, junto con los antecedentes históricos que acabamos de analizar, de las preocupaciones que se discutieron en Cartagena en 1984 (Franco y Santistevan, 2011).

1.2 La definición ampliada de refugiado

Con estos antecedentes, llegamos al Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, cuya principal y más conocida aportación fue haber adoptado la Declaración de Cartagena y recomendado una definición ampliada del concepto de refugiado. Así, la tercera conclusión del documento final establece:

[...] 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.

La novedosa definición que propone la Declaración de Cartagena presenta las siguientes características principales:

1. Señala que el concepto de refugiado recomendable es el que “además de contener los elementos de la Convención de 1951 [adoptada en Ginebra] y el Procotolo de 1967, considere también...”. Es decir, tiene un efecto sumatorio y no eliminatorio. La base es la Convención de Ginebra, y a ella la Declaración de Cartagena añade nuevos

elementos. Esto pudiera parecer una verdad de Perogrullo, pero en algunos análisis vemos que se olvida que la clave de la Declaración de Cartagena es su carácter ampliatorio, sumatorio y complementario de la Convención ginebrina.

2. Incorpora los denominados “elementos objetivos” para determinar la condición de refugiado. Estos son: 1) la persona tiene que estar fuera de su país; 2) el país en cuestión⁶ debe estar experimentando al menos uno de los eventos situacionales; y 3) la vida, seguridad o libertad de la persona deben estar amenazadas⁷ (en riesgo) como resultado de uno o más de los eventos situacionales (ACNUR, 2013).

Por lo tanto, la Declaración de Cartagena no hace mención al “fundado temor”, un elemento subjetivo que establece la Convención ginebrina, sino al de “amenaza”⁸. Como explica Dos Santos (2015, p. 69):

Requiere que la persona reúna dos características objetivas fundamentales: por un lado, que exista una amenaza contra su vida, seguridad y libertad y, por otro lado, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en la definición⁹.

-
- 6 Es muy importante recordar que la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena se orientó hacia las situaciones grupales. Su foco “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 determinante” (ACNUR, 2013, punto 29).
 - 7 El elemento “amenaza” o “riesgo” que figura en la definición ampliada connota la posibilidad de daño infligido a una persona o grupo de personas, pero no implica que el daño se haya materializado (ACNUR, 2013, punto 28).
 - 8 Como señala ACNUR (2013, punto 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.
 - 9 Este importante elemento objetivo de la Declaración de Cartagena es destacado por todos los grandes expertos en esta materia, como Juan Ignacio Mondelli (2004 y 2019), Franco y Santistevan (2011) p.ej.

- 2.1. Una vez establecida la relación causal entre las situaciones de hecho y la necesidad objetiva de huir para salvar la vida, la libertad o la seguridad, opera el derecho subjetivo de tales personas de exigir la protección como refugiados sobre la base del principio *pro homine*¹⁰ y la aplicación inmediata del principio de *non refoulement*¹¹ (Franco y Santistevan, 2011).
3. Por último, merece especial atención la referencia de la Declaración de Cartagena a la violación masiva de los derechos humanos, pues su inclusión confirma el enraizamiento de la protección de los refugiados al derecho internacional de los derechos humanos por la que esta propugna y con la que busca blindar los derechos pertenecientes al denominado “núcleo duro” de los derechos humanos, es decir, la vida, la libertad y la seguridad.

1.3 Otros aspectos destacados de la Declaración de Cartagena

Muchas veces se ha llegado a confundir el enorme valor de esta Declaración con el de la definición de refugiado que propone. Como hemos señalado, es mucho más que su definición ampliada, por lo que es necesario destacar, siguiendo a Franco y Santistevan (2011), al menos otras tres de sus principales contribuciones:

-
- 10 Este principio señala la observancia de las normas mínimas de tratamiento humanitario, fundando la esencia de la protección en el respeto de la dignidad del hombre y de los derechos humanos. Así, sobre la base de la aplicación de este principio, los Estados están obligados a brindar a los refugiados el tratamiento más favorable derivado de otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos (Franco y Santistevan, 2011, p. 68).
- 11 El principio de no devolución está considerado como la “columna vertebral” del sistema jurídico protector de los refugiados, principio aceptado y reconocido por la comunidad internacional como disposición que no admite norma en contrario, es decir, como parte del *ius cogens* (Ruiz de Santiago, 2005).

1. **Es un proceso y no solo un documento.** Esta es, sin duda, la segunda principal contribución de la Declaración de Cartagena. Esto significa que abrió un proceso de diálogo, de maduración y continua aportación a la idea original establecida en el Coloquio de 1984. De alguna manera, creó un documento vivo, un espíritu, un proceso que aún permanece y que volverá a ser revisado y actualizado a la luz de la realidad latinoamericana actual, hasta llegar al 2024 y celebrar su 40º aniversario. Por lo tanto, lo valioso de esta no es su consideración como un documento trascendental en el derecho latinoamericano (visión estática), sino la idea de “continuum”, que permite hablar de un proceso de desarrollo progresivo (visión dinámica) que se plasma en diferentes documentos que desde entonces se han acordado¹² y en los hitos de las conmemoraciones del 10º, 20º y 30º aniversario de la Declaración, que analizaremos más adelante.

2. **Se basa en la legitimidad, antes que en la formalidad.** Es decir, si bien la Declaración de Cartagena no constituye en sí misma un instrumento vinculante para los Estados, ello no supone que no haya adquirido una fuerza persuasiva que ha ido más allá que otros documentos que sí son vinculantes. Esto permite afirmar que lo valioso de esta Declaración es la legitimidad que ha alcanzado. Su validez como *opinio juris*¹³ está fuera de cuestión, además, ha ido aún más lejos, pues ha irradiado sus efectos en la legislación interna de los Estados y/o en la práctica desarrollada por estos.

12 De entre ellos, debe destacarse el documento Principios y Criterios para la Protección Internacional a los Refugiados, elaborado en el marco de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), que se celebró en Ciudad de Guatemala del 29 al 31 de mayo de 1989.

13 Para profundizar en esta idea, se sugiere la lectura del artículo del catedrático Felipe Gómez Isa (2016).

- 3. Constituye un enfoque regional innovador y creativo** para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los refugiados, caracterizado por su integralidad y flexibilidad para encontrar soluciones, lo cual queda patente al insertar la protección a los refugiados en el marco de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, así como de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁴. Además, establece el “principio de no devolución”¹⁵ como piedra angular de la protección internacional de los refugiados y como un “principio de *ius cogens*”¹⁶.

1.4 La aplicación de la Declaración: ¿Es un instrumento jurídico obligatorio?

Un punto aparte en este breve estudio sobre la Declaración de Cartagena merece la cuestión de su obligatoriedad y de cómo y quiénes la están aplicando en la actualidad. Desde que terminó el Coloquio de Cartagena en 1984, su contenido y su espíritu no han dejado de impregnar el posterior desarrollo que se ha producido en la región sobre la protección internacional de la condición de refugiado. Ante ello, los países de América Latina y el Caribe se han venido acercando, a diferentes intensidades y ritmos, a sus propuestas y, sobre todo, a su definición ampliada, de ahí que nos encontremos con países que la incorporan directamente, otros que agregan solo algunos de sus elementos, y un tercer grupo que no incorporan ningún elemento de la definición de Cartagena (Freier *et al*, 2020).

En este sentido, no podemos olvidar que esta Declaración fue fruto de un coloquio de expertos, no de una cumbre o reunión de jefes de Estado, de Gobierno o de ministros de Asuntos Exteriores. Por lo tanto, no

14 Declaración de Cartagena, 1984. Conclusiones octava y novena.

15 *Ibidem*, conclusión quinta.

16 *Ibidem*, conclusión quinta. Luego la CIREFCA precisa su relevancia en la conclusión V, así como en los párrafos 46 a 48.

hay ninguna duda de que nos encontramos ante un texto, un documento, que no obliga *per se* a los Estados, es decir, no es un instrumento jurídicamente vinculante¹⁷ (perteneciente al denominado *soft law*) como sí lo es un tratado internacional (*hard law*).

En sus orígenes, esta Declaración únicamente reflejaba un consenso sobre algunos de los principios que deberían orientar a los Estados de América Latina en el tratamiento de los refugiados. Como señala Gros Espiell (1995), durante el Coloquio de Cartagena los países participantes no pretendieron adoptar un instrumento jurídicamente vinculante.

Pero, si bien este carácter no obligatorio *per se* es jurídicamente reconocible, está también fuera de cuestión su fuerza persuasiva, su legitimidad y su potencia irradiadora en materia de derecho internacional regional latinoamericano. Ante ello, y dado el alto grado de aceptación y desarrollo que ha obtenido la Declaración, algunos expertos defienden que esta podría haber adquirido el carácter de costumbre regional¹⁸. En esta línea, Mondelli (2019) trata de demostrar que, en el actual estado del derecho internacional, la definición regional de refugiado se habría convertido en una norma de derecho internacional consuetudinario particular (costumbre regional) y, por lo tanto, sería de obligado cumplimiento para los países latinoamericanos.

Por lo que respecta a la incorporación de la definición regional en la legislación interna, encontramos que, desde su adopción, en 1984,

17 Esta es una de las características principales de la Declaración de Cartagena que es sustentada por infinidad de informes, estudios y análisis, entre otros ACNUR (2013), Franco y Santistevan (2011, punto 97) y Mondelli (2019).

18 Defensores de esta línea son, entre otros, Gros Espiell (1995), Mondelli (2019) y Ruiz de Santiago (2005). Franco (1994) y Franco y Santistevan (2011) parecen también respaldar esta posición, pues consideran que “su validez como *opinio iuris* está fuera de cuestión”. Frente a ellos, también nos encontramos con expertos como Corcuera (2005), quien expresamente ha señalado que la definición regional no ha adquirido fuerza vinculante como costumbre regional.

los siguientes dieciséis países de la región la han incorporado: Bolivia (1983)¹⁹, Ecuador (1987), Belice (1991), México (1991), Colombia (1995), Brasil (1997), Argentina (1998), Guatemala (2001), El Salvador (2002), Paraguay (2002), Perú (2002), Honduras (2003), Uruguay (2006), Nicaragua (2008), Chile (2010) y Costa Rica (2014)²⁰. La incorporación normativa estaría pendiente en solo cuatro países: Cuba, Panamá, República Dominicana y Venezuela (Freier *et al.*, 2020).

Por lo tanto, para los países que expresamente han incorporado parcial o totalmente la Declaración en sus legislaciones internas no existe duda sobre su obligatoriedad. Por lo que respecta a los cuatro países que no la han incorporado en su derecho nacional (Cuba²¹, Panamá²², República Dominicana²³ y Venezuela²⁴), los defensores de la existencia

19 Bolivia la consagró en el art. 2 del Decreto Supremo 19.649/83 del 4/7/83, es decir, aún antes de su adopción.

20 El Tribunal de Disputas Administrativo concluyó que la Corte Constitucional había incorporado la Declaración en el derecho interno en 2014. Sentence of the Administrative Dispute Tribunal, Section Four, on 28 November 2014. Vote 0103-2014 IV regarding the extending definition in Costa Rica (Freier *et al.*, 2020).

21 Como señala Mondelli (2019), Cuba es el único país que puede arrojar dudas sobre si la costumbre regional le resulta oponible. No es parte de la Convención de 1951, ni de su Protocolo, ni de la Convención Americana. No cuenta con una ley especial sobre protección de refugiados. No participó en el Coloquio de Cartagena y asistió solo como observador al Coloquio de San José (1994). Dada la falta de acceso a la información, no es posible constatar la existencia de una práctica lo suficientemente densa como para concluir que la norma consuetudinaria le resulta oponible.

22 Participó en el Coloquio de Cartagena y recomendó la adopción de la definición regional. En 1987, junto con Costa Rica, fue uno de los países que respaldó el proyecto de resolución sobre refugiados centroamericanos. Participó en CIREFCA (1989) y también adoptó la Declaración de San José (1994), la Declaración y Plan de Acción de México (2004), la de Brasilia (2010) y la Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014).

23 Adoptó la Declaración de San José (1994) y la de Brasilia (2010). También participó como observador en la Reunión de México (2004) y en CIREFCA (1989). En 2008, informó en la OEA que estaba considerando la ampliación del concepto de refugiado en línea con la definición regional.

24 Participó en el Coloquio de Cartagena y recomendó la adopción de la definición regional, y en CIREFCA (1989). Adoptó la Declaración de San José (1994), la Decla-

de una costumbre regional sostendrán que estos han contribuido de tal modo a su formación que la norma consuetudinaria les resulta oponible (Mondelli, 2019). Por el contrario, quienes no aceptan su carácter consuetudinario (Corcuera, 2005) se ceñirán a lo que establezcan las legislaciones nacionales, las obligaciones internacionalmente adquiridas por los Estados y las decisiones de los tribunales internacionales.

Más allá de este debate técnico-jurídico —que era menester reseñar someramente para entender mejor la Declaración de Cartagena—, lo importante sobre su condición jurídica es que existe unanimidad en reconocer su importancia fundamental como instrumento regional de protección complementario a la Convención de 1951 y a su Protocolo. Como hemos visto, la definición regional ha sido incorporada en la legislación de la mayoría de los Estados de la región, pero muy pocos países la han aplicado en la práctica (únicamente México²⁵ y Brasil²⁶). Además, cuenta con un enorme aval político al haber sido apoyada por la OEA y otras instancias regionales.

En definitiva, en ausencia de carácter jurídico vinculante, su fuerza se basa en su “considerable nivel de reconocimiento” (Fortin, 2005. p. 280), en su “fuerza persuasiva y en la enorme legitimidad que ha logrado” (Franco y Santisteven, 2011, punto 97).

ración y Plan de Acción de México (2004), la de Brasilia (2010) y la Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014).

25 México reconoció alrededor de 10 400 casos entre 2013 y 2018 aplicando la Convención de Ginebra y la Declaración de Cartagena (Sánchez Nájera y Freier (2022). Para profundizar sobre el emblemático caso de México en la aplicación de la Declaración de Cartagena a los venezolanos, se recomienda consultar Sánchez Nájera y Freier (2022).

26 Más recientemente (en 2019 y 2020) Brasil se unió a la decisión de México y reconoció *prima facie* la condición de refugiados a los venezolanos, con base en la definición de la Declaración de Cartagena (Margheritis y Pedroza, 2022), decisión que en julio de 2019 le mereció una felicitación por parte del ACNUR. Hasta esa fecha había aplicado esta definición a cerca de 46 000 venezolanos (ACNUR, 2019).

1.5 El proceso de revisión del espíritu humanitario de la Declaración de Cartagena y sus hitos

Como venimos señalando, una característica del derecho de los refugiados en América Latina ha sido la celebración, desde 1981²⁷, de coloquios y encuentros que han reunido a especialistas de derechos humanos; a representantes gubernamentales, de la sociedad civil y a juristas, quienes han debatido y mantenido vivo lo que se denomina, a partir de 1984, el “espíritu humanitario” de dicha Declaración.

Sin duda, el estudio de estos coloquios o hitos es fundamental para examinar las distintas realidades de los refugiados en América Latina en estas últimas décadas y verificar el estado del pensamiento jurídico, la sensibilidad social y la respuesta política que se ofreció en cada momento. En este sentido, como señala Cançado Trindade (1995), las diferentes declaraciones en materia de refugiados reflejan la *opinio iuris* que sobre la materia ha ido prevaleciendo en el continente, sin perjuicio de comprobar, además, que en los derechos internos de los Estados se hayan ido transformando, con el paso del tiempo, en normativa interna o práctica habitual.

Por ello, señalaremos brevemente la evolución de ese “espíritu”, jalonado por tres momentos históricos en los que volvió a debatirse y a destacarse la importancia y trascendencia de este documento. Cabe señalar que cada una de esas declaraciones son hijas de su tiempo, de su contexto y fruto de las crisis históricas que en la materia conocieron.

1.5.1 Cartagena + 10. La Declaración de San José (1994)

En diciembre de 1994 se celebró en San José, Costa Rica, el coloquio Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de cu-

27 Fecha del famoso “Coloquio de México”, que estableció la base de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados.

yos debates resultó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Como señala Cançado Trindade (1995), el Coloquio de San José, lejos de ser un mero acto conmemorativo, propició la ocasión para discutir y analizar los logros obtenidos desde la mencionada Declaración, así como para identificar y proponer soluciones a los retos que enfrentaba el continente en materia de desplazamiento forzoso de poblaciones.

El contexto histórico de este coloquio estuvo marcado por la problemática del desplazamiento interno en varios países de la región, principalmente en Colombia, México y Centro América, junto a los flujos migratorios irregulares, fruto de situaciones de violencia generalizada que hacían la vida insoportable en su propio medio social. Se trataba, en este caso, de “una crisis distinta, más difusa, marcada por el deterioro de las condiciones socioeconómicas de amplios segmentos de la población en distintas regiones de América Latina” (Cançado Trindade, 1995, p. 14).

Ante esta situación, la Declaración de San José puso especial énfasis en los desplazamientos internos; en los movimientos migratorios forzados; en los derechos económicos, sociales y culturales; en el desarrollo humano de las poblaciones indígenas; en los derechos de los niños, el enfoque de género²⁸ y el derecho de refugio en su dimensión amplia. Junto a ello, pidió a los gobiernos impulsar la progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, con base en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Cartagena (ACNUR, 1994).

28 Su conclusión decimosegunda fue pionera al subrayar la importancia de atender las necesidades de las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas, particularmente aquellas en estado de vulnerabilidad en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación. Asimismo, alentar la inclusión de criterios de género en el estudio de solicitudes de la condición de refugiado.

Sin duda, la Declaración de San José constituyó el primero de los grandes hitos de refuerzo, retroalimentación y reimpulso de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de los refugiados y los desplazamientos forzosos que tuvieron lugar en la región.

1.5.2 Cartagena + 20. La Declaración y el Plan de Acción de México (2004)

A los efectos de este estudio, vale anotar que el final de la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo estuvieron marcados en América Latina por el conflicto en Colombia y sus duras consecuencias. Sin duda, este conflicto fue el principal foco generador de desplazados internos y el gran expulsor de refugiados en la región latinoamericana. En este sentido, la CIDH señalaba²⁹ en 1999 que, desde finales de los años noventa, Colombia tenía el número más alto de desplazados internos en el mundo, pues se calculaba que más de tres millones de personas estaban en esta condición.

Esta crisis humanitaria —calificada por Franco y Santistevan (2011) como “oculta o invisible” por su gran dispersión dentro y fuera del territorio colombiano y el anonimato de muchos de los afectados— fue el contexto político y social en el que se enmarcó la conmemoración del 20° aniversario de la Declaración de Cartagena, que tuvo lugar en Ciudad de México, en noviembre del 2004.

De ella emanó la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina, documento que reconoce la contribución de la región al desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados, así como la actualidad de la Declaración de Cartagena y su importancia para continuar inspirando las políticas públicas de protección y búsqueda de soluciones duraderas.

29 CIDH. *Informe País Colombia 1999*. Cap. VI. <http://www.cidh.org/countryrep/colom99sp/capitulo-6.htm> (visitado 13/06/2022).

Nuevamente, recomienda que, en el marco de una progresiva armonización legislativa en materia de refugiados, se incorporen debidamente los principios y normas contenidos en la Convención ginebrina, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales relevantes (ACNUR, 2004).

En México se establece en el 2004, por primera vez, un Plan de Acción que acompaña a la Declaración de Cartagena, el cual señala que la definición regional de refugiado ya había sido incluida en la legislación interna de numerosos países, aunque era importante precisar los criterios para su interpretación (en particular la interpretación restrictiva de las cláusulas de exclusión) y sistematizar la práctica estatal y la doctrina. Asimismo, recomendó abrir un proceso de consultas con el fin de precisar el contenido y alcance de la conclusión tercera³⁰ de la Declaración de Cartagena, para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina (ACNUR, 2004). En definitiva, como señaló Hanlan (2005), la Declaración de México significó un desarrollo progresivo muy importante de las disposiciones de la Declaración de Cartagena.

1.5.3 Cartagena + 30. La Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014)

En diciembre de 2014 se conmemoró en Brasilia, Brasil, el 30° aniversario de la Declaración de Cartagena. De esa reunión surgió la Declaración y el Plan de Acción de Brasil. Esta reunión constituyó un nuevo hito en el proceso de consultas entre los gobiernos y la sociedad civil de América Latina para analizar los desafíos que la región tenía en materia de protección de los refugiados, las personas desplazadas internamente y la apatridia (ACNUR, 2014b).

30 Es la que propone la definición ampliada de refugiado, anteriormente analizada.

Como destacó el, a la sazón, alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, en el lanzamiento de Cartagena + 30, en febrero de 2014:

Algunos de los movimientos de los que somos testigos en la actualidad pueden ser considerados como situaciones nuevas que han abierto nuevas brechas en la protección. Algunos países de América Latina han reconocido los desafíos particulares del cambio climático y están jugando un papel importante en la “Iniciativa Nansen”³¹. Hay otras situaciones nuevas que afectan a diversas partes del mundo. (ACNUR, 2014a).

¿Pero, a qué situaciones y crisis hacía referencia el alto comisionado Guterres? A nivel mundial nos encontrábamos, fundamentalmente, con la enorme crisis de refugiados sirios. Como señala Sami Naïr (2019), un análisis comparativo de los informes anuales del ACNUR de 2011 al 2015 —el 15 de marzo comenzó la guerra en Siria—, permite observar cambios significativos en materia de refugiados a partir de 2011, pues se verificó que

el mayor flujo de refugiados de los últimos cuatro años, tanto a nivel mundial, como europeo, provenía de Siria. Así, para finales de 2014, Siria había generado el mayor número, tanto de desplazados internos (7,6 millones) como de refugiados (3,8 millones) hasta la fecha. (p. 19).

Junto con el drama de Siria, el contexto mundial de crisis humanitarias de principios de la década del 2010 se completaba con la crisis en Costa

31 La Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento tuvo lugar en Oslo, en 2011, y trató de responder a la necesidad de adoptar un enfoque más coherente en la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Como resultado, la Iniciativa Nansen se lanzó en 2012, de la que surgió la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático.

de Marfil, que fue rápidamente seguida por la de Libia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur³² y otros lugares.

A nivel latinoamericano, el contexto no era mucho más halagüeño. Colombia continuaba siendo el mayor generador de desplazados internos y hacia el exterior de sus fronteras. Como señalan Ortiz y Kaminker (2014), desde 2006 se evidenció en Colombia la consolidación del paramilitarismo como fuerza política y la persecución sistemática a defensores de los derechos humanos y a los críticos de la política de guerra total. En esa época, el desplazamiento forzado interno pasó a ser el protagonista de las dinámicas de la guerra. La masacre, instalada como mecanismo de coerción, llevó en este período a que cerca de cuatro millones de campesinos huyeran de sus territorios para salvar su vida.

Frente a este contexto, del encuentro de Brasilia emanaron dos importantes documentos: la Declaración y el Plan de Acción, cuyo principal objetivo era mantener los estándares más altos de protección internacional, implementar soluciones innovadoras para las personas refugiadas y desplazadas internamente, y erradicar la apatridia (ACNUR, 2014b).

Como señaló el alto comisionado Guterres, la Declaración de Brasil y su Plan de Acción reconocen las nuevas realidades de América Latina y el Caribe que obligan a personas a huir en busca de protección. Como respuesta, los Estados diseñaron nuevas estrategias para ampliar las oportunidades de integración local, reasentamiento, repatriación voluntaria y programas regionales de movilidad de trabajadores, al igual que para garantizarles sus derechos a los refugiados y desplazados internos (ACNUR, 2014a). Los Estados quedaron comprometidos, de igual manera, con la erradicación de la apatridia en la región antes del 2024,

32 De marzo de 2011 a agosto de 2012 el autor de este artículo estuvo destinado como diplomático en este país y fue testigo de la crítica situación humanitaria y de desplazados internos que vivían Sudán del Sur y Sudán.

convirtiéndose, gracias a esta Declaración, en la primera región que responde a este llamado global del ACNUR³³.

1.5.4 Los 100 puntos de Brasilia (2018)

En esta serie de jalones llegamos a febrero de 2018, cuando los países de América Latina y el Caribe se reunieron, también en Brasilia, y adoptaron el documento denominado Los 100 puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados. Este recoge experiencias regionales en materia de protección de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, desplazados y apátridas en la región (ACNUR, 2018). Como señala Mondelli (2019), el documento refleja los avances regionales en la implementación de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil, y fue elaborado como una contribución para la discusión, negociación y desarrollo del Pacto Mundial sobre los Refugiados, de 2018³⁴.

Los cien puntos ilustran el éxito de la cooperación internacional en materia de protección de refugiados y reflejan la larga historia de responsabilidades compartidas entre los países de la región, iniciada con la Declaración de Cartagena e implementada mediante distintos acuerdos, programas y mecanismos. Por último, debemos destacar que dicho documento señala como una buena práctica, “la incorporación en la normativa interna de la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena de 1984” (ACNUR, 2018, punto 4).

33 En 2014 el ACNUR lanzó el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia: 2014-2024, que establece un marco de orientación de diez acciones que han de llevar a cabo los Estados con su ayuda, a fin de resolver las principales situaciones de apatridia, prevenir el surgimiento de nuevos casos e identificar y proteger mejor a las poblaciones apátridas. <https://www.acnur.org/5b75c3ba4.pdf>

34 Para un mayor conocimiento del Pacto Mundial sobre los Refugiados se sugiere ver: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>

2. Cartagena +40. Una crisis hemisférica y Venezuela, el mayor desplazamiento de personas en la historia de América Latina

“Antes hablábamos de que la migración venía del norte de Centroamérica, pero ahora, lamentablemente, hablamos de que la migración es hemisférica. Tenemos a todo el continente en movimiento”³⁵. Con estas palabras, Lola Castro³⁶ alertaba, en junio del 2022, sobre la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe y cómo esta crisis, unida a las características tradicionales de los desplazamientos humanos en el continente, ha exacerbado la situación de los desplazados y refugiados.

Así, en pleno 2022 nos encontrábamos con que la migración es un fenómeno hemisférico. Como señalaba Castro:

Estamos viendo principalmente tres grupos de personas en movimiento [...] antiguos emigrantes, como haitianos y venezolanos, que ya estaban en otro país y necesitan volver a emigrar debido a las nuevas dificultades económicas; residentes de países latinoamericanos y caribeños [que buscan oportunidades o huyen de contextos críticos]; y personas procedentes de otros continentes como África y Asia, que creen que cruzar el Paso del Darién les dará la oportunidad de llegar a Estados Unidos. (*Voz de América*. A más hambre, párrs. 2 y 3).

Por lo tanto, como destaca Lola Castro, ya no se habla de migración subregional en América Latina, y la tradicional Sur-Norte, sino que nos encontramos ante un fenómeno que afecta a toda la región, del Norte al Sur, y del Sur al Sur, incluidas todas las islas del Caribe. Como bien explica, las rutas migratorias cambian constantemente, según se ha ve-

35 Estas declaraciones se pueden ver en: <https://twitter.com/UNGeneva/status/1536703623001952259> (visitado el 17 de diciembre de 2022).

36 Directora Regional del Programa Mundial de Alimentos para América Latina y el Caribe.

rificado en el golfo del Darién. Así, en el año 2020, unas 5000 personas cruzaron la peligrosa selva entre Colombia y Panamá. En 2021 fueron 150 000 y solo en el primer trimestre del año 2022 se registró un aumento del 140 % en comparación con 2021.

Esta misma tendencia es confirmada por Torres-Villarreal e Iregui-Parra (2020), quienes consideran que la dinámica de las migraciones en este continente es cada vez más cambiante. “En un principio las migraciones solían ser hacia el norte del continente, pero desde hace algún tiempo se evidencia una tendencia a las migraciones dentro de los países del mismo continente” (p. 221). Por su parte, y en esta línea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en su informe de 2013 sobre “Movilidad Humana y Desarrollo”, consideraba que, si bien los migrantes se desplazan predominantemente hacia los países con mayores niveles de desarrollo, a raíz de la recesión económica en los países de destino la dinámica migratoria emergente es la migración de retorno a los países de origen, que por lo general tienen niveles de desarrollo más bajos. Asimismo, los movimientos de población a causa del grave deterioro ambiental, la inestabilidad política o por razón de la violencia son otra tendencia que lleva a un aumento de las corrientes y a la diversificación de los corredores y sus direcciones, como es el caso de la migración venezolana y su impacto en la región (OIM, 2013).

En la actualidad, la gran mayoría de esos migrantes se dirige a Estados Unidos, pero Canadá y México son también países de destino. Como hemos señalado, a la Región del Darién llegan también migrantes de África y Asia, quienes se unen a los migrantes venezolanos y centroamericanos en su camino hacia el norte. Tras el terremoto ocurrido en Haití³⁷ en el 2010, la migración de personas originarias de dicho país

37 El terremoto que devastó la nación caribeña el 12 de enero de 2010 originó un éxodo que sigue en movimiento, con decenas de miles de migrantes atascados en Colombia o México que provienen de Brasil y Chile. <https://elpais.com/internacio->

hacia América del Sur generó desafíos importantes para los Estados de la región, particularmente en Argentina, Brasil y Chile (Freier y Castillo, 2021).

3. La crisis migratoria venezolana

Al tratar de hacer la foto fija de la migración latinoamericana, examen aparte merece el caso del éxodo venezolano de los últimos años, el cual ya se ha registrado como el mayor desplazamiento de personas en la historia de América Latina³⁸ y la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud en el mundo³⁹.

A finales de agosto del 2022, la ONU cifraba en 6,8 millones los migrantes y refugiados venezolanos en todo el mundo⁴⁰. La mayor parte de los migrantes (84 %), en concreto 5,75 millones, llegaron a países de América Latina y el Caribe. Solo Colombia ha recibido a 2,48 millones de venezolanos. Le siguen, según las mismas fuentes, Perú (1,22 millones), Ecuador (502 000), Chile (448 000) y Brasil (358 000), aunque la lista señala a 17 países del continente como receptores de venezolanos, es decir, han llegado a todos los rincones del hemisferio, lo que convierte

[nal/2021-08-09/el-exodo-silencioso-de-los-haitianos-en-america-latina.html](https://www.unhcr.org/es/refugiados-y-migrantes/2022/08/2022-08-09/el-exodo-silencioso-de-los-haitianos-en-america-latina.html) (visto el 10 de diciembre de 2022).

38 Así lo definía Filippo Grandi, máximo responsable de ACNUR, en junio de 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-06-19/en-latinoamerica-hay-un-enfoque-humanitario-y-solidario-mas-fuerte-que-en-otras-regiones.html#?rel=mas> (visto el 10 de diciembre de 2022).

39 Así lo señalaba el ACNUR en su informe *Situación de Venezuela*. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> (visto el 10 de diciembre de 2022).

40 El nuevo informe de la R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela), liderada por ACNUR y la OIM, representa un drástico aumento en relación a los datos de un informe de principios de julio que daba cuenta de 6,1 millones de migrantes y refugiados venezolanos, entre ellos casi 5,1 millones en la región. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022> (Visto el 3 de octubre de 2022).

a este fenómeno en uno de los principales catalizadores de la migración en Latinoamérica (Biderbost y Núñez, 2018).

Al comienzo de la crisis migratoria venezolana, en agosto del 2015, las primeras soluciones políticas y jurídicas ofrecidas por la gran mayoría de los países receptores fueron de apertura y generosidad, pero, a medida que la cantidad de población migrante y refugiada aumentaba y la situación económica y social de los países se deterioraba, muchos gobiernos comenzaron a adoptar medidas restrictivas, tales como requisitos de documentación, visados o simplemente no renovaron sus programas temporales de regularización, lo que llevó a un aumento exponencial de la población migrante venezolana en situación irregular en toda América Latina (Acosta y Brumat, 2020).

Además, la respuesta de la región ante la llegada de los venezolanos ha sido tan variada como sistemas legislativos encontramos. La mayoría de los países han creado respuestas específicas para estos venezolanos, otorgándoles una protección temporal (Ochoa, 2020) y sorteando los acuerdos e instrumentos regionales que permitirían soluciones más generosas y abiertas, tal y como ofrece la Declaración de Cartagena. Junto a ello, en la mayoría de los países se identifican normas administrativas de rango inferior a la ley, que han sido elaboradas con poca o nula intervención de los parlamentos y que contienen numerosas cláusulas que otorgan plena discrecionalidad al Ejecutivo (Acosta *et al.*, 2019).

En línea con lo que considera ACNUR, la mayoría de estos venezolanos podrían ser catalogados como refugiados según la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo, y muchos otros, quizás la gran parte, podrían ser clasificados como refugiados según la definición ampliada

de la Declaración de Cartagena, al menos por los dieciséis países de la región que la han incorporado a su legislación⁴¹.

Pero, a pesar de esta enorme crisis, prácticamente todos los países de la región han decidido no aplicar la Declaración de Cartagena a los migrantes venezolanos y han respondido con enorme cautela a la pregunta de si estos son refugiados o no (Acosta et al., 2019). Se teme, según consideran Acosta *et al.* (2019), que la aplicación de la definición ampliada de la citada Declaración pueda estimular la llegada de personas en busca de protección y que esto suponga una mayor presión a unos servicios públicos deficientes, por lo que habría un consenso en la región de que la Declaración de Cartagena no se aplica a la crisis de los desplazados venezolanos (Freier, 2018). Podría pensarse que reconocer el estatuto de refugiado de acuerdo con la Declaración de Cartagena tendría un coste político alto, pero, como hemos visto, Brasil y México han reconocido *prima facie* a venezolanos con base en esta definición, sin que se haya producido un efecto llamada en estos países, ni hayan registrado una sobrecarga en sus procedimientos de asilo (Ochoa, 2020).

En el caso concreto de Colombia, principal receptor de venezolanos, vemos que la respuesta dada a los migrantes se habría hecho no solo no aplicando la Declaración de Cartagena, sino creando un nuevo sistema, un sistema paralelo, específico para los venezolanos, desconociendo dos realidades: que hay otros flujos migratorios en el continente, anteriormente señalados, y que la región cuenta con instrumentos válidos y suficientes para responder a esta crisis⁴².

41 Así lo reconoce ACNUR en su importante Nota de Orientación sobre Consideraciones de Protección Internacional para los Venezolanos. Actualización I, 21 mayo de 2019. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html> Esta nota actualiza y reemplaza la “Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos” de marzo de 2018. <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html> (Visitado el 7 de noviembre de 2022).

42 Para profundizar en la respuesta dada por el Gobierno de Colombia ante la llegada de venezolanos estos últimos años se sugiere consultar la información de

Ante ello, consideramos que las respuestas jurídicas dadas por los países latinoamericanos ante la llegada de venezolanos pudieran haber sido más generosas, abiertas y protectoras, de haberse aplicado la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena por aquellos países que la han incorporado a su legislación interna.

Conclusiones

La crisis migratoria venezolana se presenta como una verdadera prueba de fuego para la Declaración de Cartagena de 1984, una de las propuestas más avanzadas del mundo en materia de refugio. Gracias a ella, América Latina se encontraba muy bien preparada, desde el punto de vista legal, para hacer frente a esta crisis migratoria, pero los Gobiernos decidieron no aplicarla (Freier y Doña-Reveco, 2022). Por ello, esta crisis supone también una oportunidad para reafirmar el valor, la trascendencia y el carácter vanguardista de la Declaración, al ofrecer los instrumentos necesarios para dotar a estos migrantes forzosos de una protección amplia y duradera (Acosta *et al.*, 2019).

Por lo tanto, el proceso de revisión del “espíritu humanitario” de la Declaración de Cartagena, que ya se ha abierto de cara al 2024, debe poner a los migrantes venezolanos en el centro de todo el debate y debe llegar a esa fecha con propuestas que mejoren su protección. Cartagena + 40 debe promover el debate sobre la protección complementaria para estas personas, amparándolas ante cualquier tipo de trato denigrante, vejatorio, de irrespeto a sus derechos humanos fundamentales, el ataque a su dignidad personal, así como garantizarles la no devolución.

ACNUR Colombia en: <https://help.unhcr.org/colombia/otros-derechos/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos/> y el informe: Programas de regularización y facilidades administrativas para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela de La Plataforma R4V en: https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-06/PDA55369_1%20-%20R4V-Junio7%20v4.pdf

En el 2024 deberemos llamar la atención a aquellos países que han incorporado la Declaración de Cartagena en su legislación interna para que, a través de la innovación jurídica y de nuevas políticas públicas, apliquen su definición de refugiado a grupos de personas *prima facie* y no solo a individuos, con especial atención a los venezolanos, con todas las consecuencias que esta obligación representa.

Asimismo, estos países deben superar la debilidad legislativa con la que han regulado esta cuestión y darle rango de ley a la respuesta jurídica de la migración venezolana, aumentar la intervención de los parlamentos nacionales en esta labor y reducir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Esto permitirá mejorar el nivel de protección y la seguridad jurídica de estas personas.

Consideramos que Colombia debería liderar este proceso de revisión de la Declaración de Cartagena con base en un principio de oportunidad política no solo por ser el primer receptor mundial de migrantes venezolanos en estos últimos años, sino también por la enorme intensidad de las fluidas relaciones humanas, familiares, socioculturales y comerciales que existen entre los dos pueblos. El Gobierno de Colombia podría proponer que el 40° aniversario de la Declaración se celebre en su país, como reconocimiento al enorme esfuerzo que está realizando al acoger a casi 2,5 millones de venezolanos y por ser la cuna de esta importante Declaración que contiene, al menos de manera teórica, los instrumentos jurídicos suficientes para proteger a esta población de refugiados forzosos.

Si bien la importancia de la Declaración de Cartagena se basa en su “considerable nivel de reconocimiento” (Fortin, 2005, p. 280), en su “fuerza persuasiva y en la enorme legitimidad que ha logrado” (Franco y Santistevan, 2011, punto 97), Cartagena +40 debe ser una oportunidad para lograr un mayor compromiso político de los Estados de la región. Debemos proponer que este instrumento jurídico sea obligatorio

en todo el continente, elevando su rango normativo en el ámbito del derecho latinoamericano y convirtiéndolo en un tratado internacional, a fin de que la aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena se convierta en la regla y no en la excepción (Ochoa, 2020).

A escasos meses del 2024, la situación de los movimientos de población en toda América Latina, especialmente de los millones de venezolanos que han abandonado su país, solo puede ser calificado como de crisis migratoria sin parangón. En este sentido, contextualizar el fenómeno migratorio y las necesidades de protección de estas personas constituye el primer ejercicio a realizar de cara a la cita de Cartagena +40. A la luz de los nuevos acontecimientos, este ejercicio deberá traducirse en recomendaciones de mejora del texto de 1984 que den lugar a un Plan de Acción para la próxima década, con enfoque de derechos humanos, y al que se sumen todos los países de la región. Solo así permitiremos que la Declaración de Cartagena siga siendo un instrumento jurídico y humanitario de vanguardia y América Latina un verdadero líder en la protección de los refugiados basada en los derechos humanos.

Referencias

- Acosta, Diego y Brumat, Leiza. (20 de noviembre de 2020). Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the Covid-19 crisis. More fuel for the fire? *Frontiers in Human Dynamics*. <https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.592196>
- Acosta, Diego, Blouin, Cécile y Freier, Luisa Feline. (Marzo de 2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.33921.71523>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.[ACNUR]. (1984). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Colombia,*

del 19 al 22 de noviembre de 1984. Recuperado el 8 de noviembre de 2022 de <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1994). Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas. *Adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, celebrado en San José, Costa Rica del 5 al 7 de diciembre de 1994*. Recuperado el 8 de noviembre de 2022 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2004). “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”. Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004. Recuperado el 2 de octubre de 2022 de https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2013). *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. Recuperado el 29 mayo 2022 de <https://www.refworld.org/es/docid/5d261b224.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014a). ¿Qué es Cartagena + 30? *Boletín Informativo No. 1*. Recuperado el 2 de abril de 2022 de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Cartagena30/Cartagena30_Boletin_Feb_2014.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014b). *Declaración de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”*. Brasilia, 3 de diciembre de 2014. Recuperado el 5 de septiembre de 2022 de <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). *Los 100 puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados*. Recuperado el 2 de octubre de 2022 de https://www.acnur.org/publications/pub_crrf/5b58ea6c4/los-100-puntos-de-brasilia-aportes-de-america-latina-y-el-caribe-para-el.html

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (29 de julio de 2019). *Acnur felicita a Brasil por reconocer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena*. <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/7/5d3f03754/acnur-felicita-a-brasil-por-reconocer-la-condicion-de-refugiado-a-las-personas.html>
- Biderbost Moyano, Pablo Nicolás y Núñez Brina, María Elisa. (2018). Del río de la Plata al Orinoco y viceversa. Patrones y flujos migratorios entre Argentina y Venezuela. En José Koechlin y Joaquín Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 135-166). Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID).
- Cançado Trindade, Antonio. (1995). Prefacio. En *Memoria Coloquio Internacional - 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)-ACNUR.
- Corcuera Cabezut, Santiago. (2005). Reflexiones sobre la aplicación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado. En *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984-2004* (pp. 193-234). ACNUR.
- Dos Santos Soares, Alfredo. (2015). *Migrantes forzosos: contextos y desafíos de “Responsabilidad de Proteger” en el siglo XXI*. Universidad Pontificia Comillas.
- Fortin, Antonio. (2005). Doctrinal review of broader refugee definition contained in the Cartagena Declaration. En *Memoir of the Twentieth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees 1984-2004* (pp. 255-306). The UN Refugee Agency (UNHCR).
- Franco, Leonardo. (1982). El Derecho Internacional de los Refugiados y su Aplicación en América Latina. *Anuario Jurídico Interamericano - oea*, 171-231.
- Franco, Leonardo. (1994). *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en América Latina*. Recuperado el 2 de octubre de 2022 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/3121.pdf>
- Franco, Leonardo y Santistevan de Noriega, Jorge. (2011). La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugia-

- dos en América Latina. En *La protección internacional de refugiados en las Américas*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996.pdf>
- Freier, Luisa Feline. (2015). A liberal paradigm shift? A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation. En Jean-Pierre Gaudi, Mariagiulia Giuffré & Evangelia Tsourdi (Eds.), *Exploring the boundaries of refugee law: current protection challenges* (pp. 118-145). Brill Nijhoff.
- Freier, Luisa Feline. (2018). *Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees*. Refugees Deeply. Recuperado el 23 de octubre de 2022 de <https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/community/2018/09/28/why-latin-america-should-recognize-venezuelans-as-refugees>
- Freier, Luisa Feline, Berganza, Isabel y Blouin, Cécile. (2020). The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America. *International Migration*, 60(1), 18-36. <https://doi.org/10.1111/imig.12791>
- Freier, Luisa Feline y Castillo Jara, Soledad. (Febrero de 2021). Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de Covid-19. *Anuario Cidob de la Inmigración*. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.50>
- Freier, Luisa Feline y Doña-Reveco, Cristián. (2022). Introduction: Latin American Political and Policy Responses to Venezuelan Displacement. *International Migration*, 60(1), 9-17. <https://doi.org/10.1111/imig.12957>
- Gómez Isa, Felipe. (2016). The Role of Soft Law in the Progressive Development of Indigenous People's Rights. En Stéphanie Lagoutte, Thomas Gammeltoft-Hansen & John Cerone (Eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights* (pp. 185-212). Oxford University Press.
- Gros Espiell, Héctor. (1995). La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina. En IIDH-ACNUR (Eds.), *Memoria Coloquio Internacional - 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (pp. 453-470). IIDH-ACNUR.
- Hanlan, Hope. (2005). Prefacio. En *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* (pp. 9-10). ACNUR.
- Letcher, Jorge. (1981). Refugiados Latinoamericanos en Argentina. *Migraciones*, (22), 11-12.

- Margheritis, Ana y Pedroza, Luicy. (2022). Existe un enfoque “latinoamericano” para la gobernanza migratoria? *Análisis Carolina*, (16). https://doi.org/10.33960/AC_16es.2022
- Mondelli, Juan Ignacio. (2004). *Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América latina. Capítulo segundo: la protección internacional de los refugiados. Investigación y desarrollo doctrinal. Paraguay: notas a la ley 1938*. ACNUR.
- Mondelli, Juan Ignacio. (Diciembre de 2019). La obligatoriedad de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el derecho internacional. *Revista Temas de Derecho Constitucional*, 1(1), 27-54. <https://www.refworld.org/es/docid/5f3c055d4.html>
- Naïr, Sami. (2019). *Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Crítica.
- Ochoa, Javier. (8 de diciembre de 2020). South America’s response to the Venezuelan exodus: A spirit of regional cooperation? *International Journal of Refugee Law*, 32(3), 472-497. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa033>
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (15 de octubre de 1965). *Informe sometido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria*. Recuperado el 2 de octubre de 2022 de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/Informe%20sometido%20por%20la%20CIDH%20a%20la%20segunda%20conf%20interam%20extraordinaria.pdf>
- Organización de Estados Americanos. (20 de septiembre de 1982). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/4395.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (28 de julio de 1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado el 23 de noviembre de 2022 de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (31 de enero de 1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado el 23 de noviembre de 2022 de <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas. (25-26 de enero de 1989). *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos Cirefca*. Recuperado el 23 de noviembre de 2022 de <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/4647.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (19 de abril de 2013). *Diálogo internacional sobre la migración en 2014*. Consultas informales relativas al diálogo internacional sobre la migración. Recuperado el 23 de noviembre de 2022 de https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2019-01/IC_2013_3_0.pdf
- Ortiz, Diana y Kaminker, Sergio. (Diciembre de 2014). Suramérica y los refugiados colombianos. *Remhu, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22(43), 35-51. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004303>
- Ruiz de Santiago, Jaime. (2005). La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica. En ACNUR (Ed.), *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984-2004* (pp. 307-330). ACNUR.
- Sánchez Nájera, Felipe y Freier, Luisa Feline. (Febrero de 2022). The Cartagena refugee definition and nationality-based discrimination in Mexican refugee status determination. *International Migration*, 60(1), 37-56. <https://doi.org/10.1111/imig.12910>
- Torres-Villarreal, María Lucía y Iregui-Parra, Paola Marcela. (2020). De Argentina a Colombia: Análisis de la legislación migratoria con enfoque en derechos humanos. En María Teresa Palacios Sanabria, María Lucía Torres-Villarreal y Fernanda Navas-Camargo, *Desafíos migratorios: Realidades desde diversas orillas* (pp. 221-262). Editorial Universidad del Rosario.
- Vargas Carreño, Edmundo. (1983). El régimen de asilados y refugiados y su protección por el sistema interamericano. En Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Eds.), *Seminario sobre Asilo Político y situación del refugiado realizado en La Paz, Bolivia*. Universo.
- Voz de América. (14 de junio de 20129). *ONU: Crisis alimentaria afectará a millones de personas en Latinoamérica*. <https://www.vozdeamerica.com/a/crisis-alimentaria-afectara-a-millones-de-personas-en-latinoamerica-provoca-mas-migracion/6617483.html>