

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS. UNA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DESDE LAS AMÉRICAS

International protection of refugees. An extension of the concept from the Americas

JORGE ÁLVAREZ NIEVAS*

Resumen: La protección internacional de las personas refugiadas está instituida por el régimen jurídico establecido por la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. A nivel regional, mientras que África desarrolló un instrumento de protección para aquellas personas que huían de eventos situacionales ocurridos en el país de origen en 1969, las Américas contaban con instrumentos regionales de asilo orientados hacia ciertos perfiles específicos que no resultaban adecuados para proteger a miles de personas desplazadas forzosamente por causa de los conflictos internos que se libraron a partir de principios de los años ochenta en Centroamérica. Tal situación evidenció la necesidad de contar con un instrumento regional americano de protección para esos individuos a los que la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 no podían incluir en la definición del término persona refugiada. Así, los Estados adoptaron una nueva definición incorporando elementos del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, conocida como Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. A casi 40 años de esta, catorce países americanos la han incorporado en sus marcos normativos nacionales de asilo permitiendo brindar protección a miles de personas obligadas a huir de sus países de origen.

Palabras clave: Asilo; Declaración de Cartagena; Protección internacional; Definición regional; Definición ampliada; ACNUR.

Abstract: The international protection of refugees is instituted by the legal regime established by the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. At the regional level, while Africa developed a protection instrument for those fleeing situational events in their country of origin in 1969, the Americas had regional asylum instruments oriented towards certain specific profiles that were not adequate to protect thousands of people forcibly displaced by the internal conflicts that began in Central America in the early 1980s. This situation highlighted the need for an American regional instrument of protection for those individuals whom the 1951 Convention and its 1967 Protocol could not include in the definition of the term refugee. Thus, the States adopted

*Oficial de Protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Costa Rica.

Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no reflejan necesariamente las del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Correo electrónico: jorgeaan26@hotmail.com

Los documentos y directrices del ACNUR reseñadas pueden consultarse en: www.acnur.org

a new definition incorporating elements of International Humanitarian Law and International Human Rights Law, known as the 1984 Cartagena Declaration on Refugees. Almost 40 years later, fourteen countries in the Americas have incorporated it into their national asylum frameworks, allowing them to provide protection to thousands of people forced to flee their countries.

Keywords: Asylum; Cartagena's Declaration; International Protection; Regional Definition; Extended Definition; UNHCR.

Sumario: Introducción. I. El asilo en las Américas. 1.1. El asilo como herramienta de protección para ciertos perfiles específicos. 1.2. Antecedentes a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. 1.3. ¿Por qué se necesitó una nueva definición del término persona refugiada? 1.4. La innovadora definición regional de asilo. 1.5. Estructura y contenido de la Declaración de Cartagena de 1984. 1.6. CIREFCA, Reuniones de Expertos de Ciudad del Cabo y Montevideo y Directriz N°12 del ACNUR. 1.7. Elementos de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena. 1.7.1. *Violencia generalizada*. 1.7.2. *Agresión extranjera*. 1.7.3. *Conflictos internos*. 1.7.4. *Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*. 1.7.5. *Elemento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos incorporado a la definición regional del término refugiado*. Conclusiones. Anexo 1.

Introducción

Nos encontramos a dos años de conmemorarse 40 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, en un contexto internacional caracterizado por países que lentamente se van recuperando de las consecuencias de la pandemia por COVID-19, por conflictos internos de diversa índole, persecución, violencia, violaciones a los derechos humanos, acontecimientos que alteraron gravemente el orden público, un conflicto armado de carácter internacional a partir de la agresión de una potencia extranjera, la Federación Rusa a Ucrania, situaciones que hacen que los desplazamientos forzados de población se continúen incrementando, y, nada parece desacelerarlos, alcanzando la cifra histórica de 100 millones de personas obligadas a huir de sus hogares¹.

Conforme el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), en su informe anual Tendencias Globales², sobre desplazamientos forzados entre enero y diciembre de 2021, el número total de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo era de 89,3 millones, entre los que se encuentran personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internamente, y, venezolanas desplazadas en el extranjero³.

Ahora bien, al momento de la publicación de dicho informe (junio de 2022), acontecimientos ocurridos a principios de ese año, como la guerra en Ucrania, con un saldo de más de 7 millones de personas ucranianas desplazadas internamente y un registro de más de 6 millones refugiadas desde Ucrania, se ha convertido en una

¹ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2021* (ACNUR: 2022), 7.

²En: https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html

³ACNUR, *Tendencias globales...*, op. cit., 4.

de las crisis de desplazamiento forzado más numerosa desde la Segunda Guerra Mundial. Burkina Faso y Myanmar, también han aportado a esta cifra récord de cien millones de personas desplazadas forzosamente⁴.

Regionalmente, retomando la conmemoración de la Declaración de Cartagena en 2024, permitirá generar un espacio de reflexión para evaluar los avances y desafíos en materia de protección internacional en las Américas desde la adopción de la novedosa definición del término de persona refugiada adoptada en 1984 por los participantes en el coloquio en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, que terminó por consagrar un nuevo abordaje para el tratamiento de personas desplazadas forzosamente en este continente.

A partir de ese hito histórico para la protección internacional de las personas refugiadas es que catorce estados americanos⁵ han incorporado en sus legislaciones nacionales sobre asilo dicha definición regional, tanto así, que algunos especialistas la han considerado costumbre regional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho⁶.

I. El asilo en las Américas

1.1. El asilo como herramienta de protección para ciertos perfiles específicos

El continente americano detenta una extensa tradición histórica en materia de asilo. Previamente a la celebración de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951, como así también posteriormente, las Américas han contado con instrumentos regionales de protección para las personas que debían huir de sus países a causa de la persecución, conocido como sistema americano de asilo. Varios fueron los factores que dieron lugar a ese régimen de protección propiamente americano. Entre ellos encontramos, la reiterada inestabilidad política en los países de la región, la falta de adhesión de varios estados al principal instrumento internacional sobre refugiados, la Convención de 1951, y el convencimiento por parte de los países de que el sistema americano de asilo era respuesta suficiente para los problemas de la región.

Antonio Fortín⁷ (2004), menciona que entre los instrumentos regionales que trataban o contenían disposiciones sobre asilo se encontraban los siguientes:

⁴*Ibidem*.

⁵Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁶Mondelli, Juan Ignacio, *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984)*, 2018. Tesis de maestría.

⁷Fortín, Antonio, "Doctrinal review of the broader refugee definition contained in the Cartagena Declaration", en *Memoria del Vigésimo aniversario de la declaración de Cartagena sobre los Refugiados* (ACNUR: 2004), 281 y ss.

- Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889)⁸.
- Tratado para la extradición de criminales y para la protección contra el anarquismo (México, 1902)⁹.
- Acuerdo sobre extradición (Caracas, 1911)¹⁰.
- Convención sobre los deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles (La Habana, 1928)¹¹.
- Convención sobre Derecho Internacional Privado (La Habana, 1928)¹².
- Convención sobre asilo (La Habana, 1928).¹³
- Convención sobre extradición (Montevideo, 1933)¹⁴.
- Convención sobre asilo político (Montevideo, 1933)¹⁵.
- Convención Centroamericana sobre extradición (Guatemala, 1934).
- Tratado sobre asilo y refugio político (Montevideo, 1939)¹⁶.
- Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940)¹⁷.
- Declaración Americana de los derechos y obligaciones del hombre (Bogotá, 1948)¹⁸.
- Convención sobre asilo territorial (Caracas, 1954)¹⁹.
- Convención sobre asilo diplomático (Caracas, 1954)²⁰.
- Convención Americana sobre derechos humanos (Costa Rica, 1969)²¹.

⁸Firmado en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 23 de enero de 1889, en el primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

⁹Segunda Conferencia Panamericana, México, 1902.

¹⁰Celebrado durante el Congreso Bolivariano de Caracas, suscrito en la ciudad del mismo nombre el 18 de julio de 1911 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

¹¹Suscrita en La Habana el 20 de febrero de 1928 en la Sexta Conferencia Internacional Americana.

¹²Sexta Conferencia Interamericana (Código Bustamante).

¹³Firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928 en la Sexta Conferencia Internacional Americana.

¹⁴Suscrita en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, en la Séptima Conferencia Internacional Americana.

¹⁵Firmada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, en la Séptima Conferencia Internacional Americana.

¹⁶Suscrito en Montevideo, Uruguay, el 4 de agosto de 1939, en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

¹⁷Firmado en Montevideo, Uruguay, el 19 de marzo de 1940, en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

¹⁸Adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos.

¹⁹Adoptada en la Décima Conferencia Interamericana realizada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954. Entrada en vigor el 29 de diciembre de 1954 de conformidad con el Artículo 14. Serie sobre Tratados, OEA, N°19.

²⁰Adoptada en la Décima Conferencia Interamericana realizada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954. Entrada en vigor el 29 de diciembre de 1954 de conformidad con el Artículo 23. Serie sobre Tratados, OEA, N°18.

²¹Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. Serie Sobre Tratados, OEA, No. 36. "Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia. 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo

- Convención Interamericana sobre extradición (Caracas, 1981)²².
- Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (Cartagena de Indias, 1985)²³.

Según Fortín²⁴, la protección acordada por dichos instrumentos regionales se aplicaba a las siguientes categorías de personas:

“1) Political offenders whose extradition has been requested; 2) Persons accused of having committed common crimes if, in the circumstances, it appears that their position will be negatively affected for reasons of race, religion, nationality or political opinion; 3) People fleeing persecution for any of the relevant reasons, regardless of whether they may qualify in addition as political offenders or not. Depending on the instrument, those reasons may be exclusively of a political nature or may include the five 1951 Convention grounds”.²⁵

Esta amplia gama de instrumentos regionales americanos, mayormente celebrados para proteger a personas de alto perfil político, no resultaban efectivos para proteger a aquellos flujos masivos de personas refugiadas que huían de crueles dictaduras o de conflictos internos de carácter no internacional. Así, fue necesario diseñar un instrumento regional que protegiese a miles de personas que huían de los horrores de las guerras civiles en el continente. Tampoco, la Convención de 1951 podía dar respuestas a estos miles de personas refugiadas que huían de sus países de origen, pues en gran medida los estados no eran parte de dicho tratado internacional o de serlo, los perfiles de personas huyendo, no se adecuaban a alguno de los cinco motivos de las cláusulas de inclusión establecidos por el instrumento internacional de referencia.

Según María Valdez el concepto de persona refugiada consagrado en 1951, con el paso del tiempo, devino “insatisfactorio” para brindar soluciones concretas acordes con la realidad que se presenta en el mundo contemporáneo. Esto quedó manifiesto con el surgimiento de nuevos motivos de desplazamientos, tanto individuales como colectivos, y con la aparición de grupos que, sin encajar en la definición convencional, se encuentran en una situación similar: se ven obligados

con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. 8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.”

²²Adoptada en Caracas, Venezuela el 25 de febrero de 1981 por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Extradición. Entrada en vigor el 28 de marzo de 1992 de conformidad con el Artículo 31. Serie sobre Tratados, OEA, N° 60.

²³Adoptada en Cartagena De Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985 por la Asamblea General en el decimoquinto período ordinario de sesiones. Serie sobre Tratados, OEA, No. 67.

²⁴Fortín, *op.cit.*, 282.

²⁵1) Delincuentes políticos cuya extradición había sido requerida; 2) Aquellas personas acusadas de cometer algún crimen común, cuya situación, según las circunstancias, se vea negativamente afectada por cuestiones de raza, religión, nacionalidad o ideología política; 3) Aquellas personas que huyan de la persecución por cualquiera de las relevantes razones que sean, sin importar que además se les considere "delincuentes políticos". Dependiendo del auto, estas causas pueden ser exclusivamente de naturaleza política o pueden incluir las cinco causas incluidas en la Convención de refugiados de 1951. (Traducción propia).

a cruzar las fronteras hacia países donde sentirse protegidos. De esta manera, en búsqueda de un régimen “satisfactorio”, se propuso el reconocimiento de la ampliación efectiva de dicho concepto, no necesariamente mediante otro protocolo o convenio internacional sino por soluciones prácticas, algunas de ellas ya aplicadas a determinados casos²⁶.

1.2. Antecedentes a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984

Es importante reconocer la gran contribución de las Américas a la protección internacional de las personas refugiadas, no solamente a través de la Declaración de Cartagena, sino también del compendio de principios, normas, jurisprudencia y prácticas estatales en la región; la manera en que el asilo y la protección de las personas perseguidas, se ha desarrollado desde fines del siglo diecinueve²⁷.

En 1965, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana en Río de Janeiro recomendó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de una conferencia sobre refugiados, específicamente en respuesta a las nuevas situaciones de desplazamientos forzados en las Américas.

De hecho, las décadas de los cincuenta y los sesenta habían producido grandes flujos de refugiados en el Caribe para quienes los instrumentos latinoamericanos de asilo resultaron no ser efectivos. Los nuevos perfiles de personas refugiadas contrastaban con los marcos legales y las experiencias humanitarias de los países en la región. Dicho vacío se hizo particularmente evidente con los éxodos de personas refugiadas del Cono Sur en los años setenta, y también con respecto a los refugiados Centroamericanos en los setenta y en los ochenta²⁸.

Según Ruiz de Santiago, en mayo de 1981 el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, organizó, en cooperación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con el auspicio del ACNUR, un Coloquio “para examinar los problemas más delicados y más inmediatos del asilo y de los refugiados (...) las carencias y lagunas del orden jurídico internacional y del Derecho Internacional de los Refugiados”²⁹. Dicho Coloquio, según Ruiz de Santiago constituyó el antecedente más importante de la

²⁶Valdez Arroyo, Flor de María, *Ampliación del concepto de refugiado en el derecho internacional contemporáneo*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), (Lima: Fondo Editorial, 2004), 16.

²⁷ACNUR, “The refugee situation in Latin América: Protection and solutions based on the pragmatic approach of the Cartagena Declaration on refugees of 1984”, *International Journal of Refugee Law* 18, 1 (2006): 252 y ss.

²⁸*Ibidem*, 263.

²⁹Ruiz de Santiago, Jaime, “La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica” en *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, (2004), 308.

reunión que habría de celebrarse tres años después en Cartagena de Indias, identificándose las necesidades más apremiantes en el campo del asilo y de los refugiados en América Latina.

El Coloquio de México terminó con una serie de conclusiones y recomendaciones, entre las cuales, Ruiz de Santiago, destaca la necesidad de realizar un esfuerzo para conjugar los aspectos más favorables de la tradición del sistema de asilo americano, con los elementos que aporta el sistema universal de protección a personas refugiadas y asiladas, así como la necesidad de extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a personas refugiadas y asiladas; a todas aquellas personas que huyan de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera, violación masiva de los derechos humanos o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen³⁰.

Entre otras conclusiones, estas se refieren a la necesidad de intensificar la colaboración entre el sistema regional americano y el universal en materia de personas refugiadas, así como la necesidad de contar con un concepto más amplio de refugiado capaz de responder al nuevo fenómeno de llegada masiva de refugiados³¹.

1.3. ¿Por qué se necesitó una nueva definición del término persona refugiada?

Varias fueron las causas que dieron lugar al proceso que culminó con la adopción de la Declaración de Cartagena en Centroamérica en el año 1984. De esta forma, 1.8 millones de personas refugiadas y desplazadas internamente fueron afectadas por el conflicto que asoló Centroamérica entre fines de los años setenta y 1984. 150 mil refugiados centroamericanos recibieron asistencia en la región³².

Previamente, a comienzos de los años setenta había-comenzado en América del Sur, una nueva dinámica de interrupciones democráticas que no eran novedosas en la región y que generaban persecución por opinión política. Hubo miles de detractores de los gobiernos militares, que dejaban sus países en busca de garantizar su derecho a la vida, seguridad y libertad.

En Bolivia se dio un golpe de estado en 1971 encabezado por Hugo Banzer; en 1973 se interrumpió dramáticamente la democracia en Chile, en palabras de Halperin Donghi (2005), la llamada vía chilena al socialismo³³. La toma del poder por las fuerzas armadas encontró su expresión en una dictadura personal con vocación vitalicia caracterizada por una salvaje represión que obligó a miles de

³⁰*Ibidem*, 314.

³¹*Ibidem*.

³²Datos extraídos de folleto informativo del ACNUR “20 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, ACNUR/B.Press.

³³Halperin Donghi, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina*, (2005), 624.

chilenos a refugiarse en un principio en Argentina, Brasil y Perú. Al mismo tiempo, unas cinco mil personas refugiadas latinoamericanas en el país andino debieron ser reasentadas en cerca de diez países. Más tarde y en efecto dominó, se sucederían los golpes de estado en Uruguay 1973, y en Argentina 1976. El citado autor refiere sobre lo ocurrido en Chile:

“En el exterior las denuncias de un muy vasto exilio, nutrido primero por la izquierda, pero ampliado muy pronto por las expulsiones con que el gobierno al avance de la oposición hacia el centro del espectro político, encontraron amplio eco en la opinión pública europea y norteamericana: fue esa emigración chilena la que primero colocó el tema de los derechos humanos en el centro de la agenda política latinoamericana”.³⁴

América Central y del Sur no fueron ajenas a la influencia de la Guerra Fría, en ese contexto tuvieron lugar en los años sesenta y setenta, diferentes conflictos internos en América Central. Grupos radicales alineados ideológicamente con la ex URSS se levantaron contra el Estado a través de guerra de guerrillas y el terrorismo urbano. La respuesta estatal fue de campañas de contrainsurgentes con el fin de privar a los rebeldes del apoyo popular, contexto en el cual las autoridades cometieron violaciones a los derechos humanos de la población rural, quienes quedaron inmersos en el fuego cruzado de ambos bandos.

La situación de América Central en los años setenta se caracterizó por la gravedad de sus conflictos internos extendidos en varios países de la región. Una coyuntura económica difícil, sumado a las desigualdades sociales generadas en el sector rural a causa de la diversificación económica, se profundizaron con el agotamiento del modelo de industrialización y quitaron dinamismo a las economías urbanas, paralizando la migración urbana. Dicha caracterización explicaría una de las causas de los conflictos internos armados que se libraron en Guatemala y El Salvador.

Respecto del caso guatemalteco resulta primordial destacar que la problemática de la distribución de la tierra, tema fundamental en la política centroamericana, resultó uno de los factores esenciales asociados a la desigualdad social que determinó el inicio del conflicto interno y como consecuencia, el éxodo de miles de guatemaltecos.

Ese contexto de exclusión social se incrementó entre los años 50 y 70, cuando la economía y la población crecieron velozmente. Dicha bonanza económica impulsó, en palabras de Halperin Donghi, el asalto final al patrimonio territorial del campesinado indígena, por parte de los grandes latifundistas, las corporaciones agrícolas y el ejército, en desmedro de las pequeñas explotaciones agrícolas. En las décadas de los 60 y 70 surgieron movimientos radicales en defensa de los intereses de las pequeñas agriculturas, enfrentándose a las autoridades a través de la guerra de guerrillas y el terrorismo urbano³⁵.

³⁴*Ibidem*, 634.

³⁵*Ibidem*, 712.

La respuesta estatal no se hizo esperar comenzando campañas contrainsurgentes o calificadas de antisubversivas, con el fin de evitar el apoyo popular a los rebeldes, ese contexto de combate contra la guerrilla fue aprovechado por las autoridades para expropiar las tierras de los campesinos en beneficio de la elite dominante. Tal medida potenció la lucha de los insurgentes que se volvió más cruenta, en la cual las autoridades cometieron violaciones a los derechos humanos de la población rural que estaba inmersa en el fuego cruzado. La brutalidad creciente del conflicto y sus respectivas represalias agravaron el éxodo de la población de las zonas afectadas hacia los países limítrofes.

Ochenta mil indígenas guatemaltecos cruzaron la frontera internacional y se asentaron en el Estado limítrofe de Chiapas (México), que posteriormente el ACNUR y la agencia intergubernamental mexicana (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) reubicaron en los estados de Campeche y Quintana Roo permitiéndoles la elección de asentamientos conforme las poblaciones mexicanas de indígenas de la misma etnia.

Resulta pertinente citar las palabras de Luis Ortiz Monasterio sobre los desplazados guatemaltecos que dan cuenta de la vulnerabilidad de los refugiados, especialmente si pertenecen a un pueblo originario: “Es evidente que no hay, en la faz de la tierra, una persona más desposeída que un refugiado, máxime cuando es indígena en tierra ajena”³⁶.

Como corolario resulta pertinente citar el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Guatemala del año 1981, el cual concluye:

“(…) Las grandes disparidades socioeconómicas existentes entre los diversos sectores de la población guatemalteca han contribuido, asimismo, a la generalizada violencia del país. Tales disparidades, entre otros aspectos, se manifiestan por la notable falta de correspondencia entre las tasas de crecimiento que Guatemala ha experimentado en los últimos años y la calidad de la vida de aproximadamente la mitad de la población del país, cuyos derechos económico-sociales —especialmente en lo que respecta a las necesidades básicas en materia de salud, nutrición y educación— no han sido realizados”.³⁷

Los principales flujos de refugiados en Centroamérica durante los años ochenta fueron desde El Salvador con destino a Belice (3000), Costa Rica (5000), Honduras (21.000), México (4.000), Nicaragua (2000), un total de 35.000 salvadoreños. Desde Guatemala con destino a México (40.000), Belice (1.000), un total de 41. 000 guatemaltecos. Desde Nicaragua con destino a Costa Rica

³⁶Ortiz Monasterio, Luis, Refugiados guatemaltecos en México: Un final feliz, Resoluciones de Asamblea General de la OEA. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>

³⁷Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Guatemala”, (Washington DC: OEA, 1981). <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala81sp/Cap.Conclusiones.htm>

(26.000), Guatemala (3.000), Honduras (24.000), un total de 53.000 nicaragüenses.

1.4. La innovadora definición regional de asilo

Del 19 al 22 de noviembre de 1984 se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), bajo los auspicios del Gobierno de Colombia y el ACNUR, la Universidad de Cartagena de Indias y del Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET), un Coloquio sobre “La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios”, coloquio que finalizaría con la adopción de la Declaración de Cartagena.

Participaron delegados de Estados procedentes de Belice, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, así como expertos de Perú, Uruguay, Chile y la Santa Sede. También estuvieron presentes funcionarios del ACNUR y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados el Sr. Paul Hartling.

El mencionado Coloquio se llevó a cabo tras la elaboración de un Documento de Objetivos del Grupo Contadora aprobado en septiembre de 1983, que permitió la adopción del Acto de Contadora sobre la Paz y de la Cooperación de Centro América. El Documento de Objetivos del Grupo Contadora, los puntos referentes a las personas refugiadas en el Acto de Contadora y numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU y de su Comité Económico y Social (ECOSOC) relativas a las soluciones aplicables a la situación de afluencia masiva de personas refugiadas, precisan la necesidad de complementar ambos sistemas de protección internacional, ya sea en el ámbito de las Naciones Unidas o en el ámbito interamericano, sobre todo en momentos en que se plantea el desafío de afluencia de personas refugiadas en gran escala³⁸.

El ACNUR precisó sobre la necesidad de garantizar la protección de personas que se veían obligadas a dejar su país de origen como consecuencia de conflictos armados dentro del marco de violencia generalizada y violación masiva e indiscriminada de los derechos humanos, respetando siempre el carácter pacífico y humanitario del asilo, al igual que el respeto de no devolución³⁹.

El tema referente a la protección de personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala fue tratado por Carlos García Bauer, ex representante de Guatemala ante Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, en tanto Diego García Sayán, secretario ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas,

³⁸Ruiz de Santiago, *op.cit.*, 315.

³⁹*Ibidem*.

habló del Derecho Internacional Humanitario y la protección internacional de las personas refugiadas.

Estimó que “la conexión más profunda entre el Derecho Internacional Humanitario y el sistema de protección a los refugiados se encuentra en relación con la causalidad que existe entre las violaciones al Derecho Humanitario, en situaciones de conflicto armado no internacional y la generación de población civil que busca refugio y protección en otro país”. Resulta interesante el vínculo entre violación masiva de derechos humanos y/o violencia generalizada y producción de flujos masivos de personas que llegan a otro país en busca de protección. Tal era precisamente la situación que prevalecía en la región centroamericana.

El Dr. Odilón Méndez Ramírez de Costa Rica, reiteró la importancia de que el ACNUR atienda a las personas refugiadas víctimas de presiones y guerras civiles, exclamó “se trata de un tipo de refugiado diferente al tradicional “(...) pues este tipo de refugiado se desplaza masivamente de un país a otro en busca de protección”⁴⁰.

Marco Gerardo Monroy de Cabra, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, trató del Sistema Interamericano y la protección de los refugiados, explicando que en América el instituto del asilo territorial no coincide plenamente con el estatuto de los refugiados de la Convención de 1951. Diversos intentos de solución regional se plasmaron, por ejemplo, en el Anteproyecto de Convención Interamericana sobre refugiados de 1966 que nunca fue tratado. Pero el tema fue objeto de diversos pronunciamientos por parte de los diferentes órganos de la OEA. La Comisión Interamericana en su informe para la Asamblea General en el período 1981-1982 había recomendado:

“que la definición de refugiados en la región reconozca a las personas que huyen de sus países porque sus vidas han sido amenazadas por violencia, agresión, ocupación extranjera, violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que destruyen el orden público normal y para los cuales no existen recursos internos”.⁴¹

Por otra parte, Michel Najlis, de Nicaragua, recomendó igualmente: “ampliar el concepto de refugiado en términos similares a los que establece la Convención de la OUA, desde luego que conservando siempre la definición de la Convención de Ginebra”⁴².

El presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, César Sepúlveda, trató de la vinculación entre el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y la protección internacional de los refugiados. Subrayó la importancia de la interacción entre estos diferentes sistemas del Derecho Internacional en situaciones como aquella de los refugiados de América Central.

⁴⁰*Ibidem*, 318.

⁴¹*Ibidem*.

⁴²*Ibidem*, 319.

Otro miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edmundo Vargas Carreño, trató sobre el asilo territorial y de los nuevos conceptos que presenta a la luz de la situación centroamericana:

“El problema más importante que ofrece este tema consiste en el cambio cuantitativo y cualitativo experimentado por los asilados. Mientras los instrumentos relativos al asilo, al menos los del sistema interamericano, fueron concebidos para proteger a dirigentes políticos individualmente considerados y cuyo asilo no causaba dificultades al país asilante, los masivos desplazamientos de centroamericanos, la mayoría de los cuales carecen de recursos económicos, están causando varias dificultades a los países de refugio. Esta es una realidad inédita e ineludible.

Es evidente que las convenciones regionales, como la de Caracas de 1954, resultaban absolutamente inadecuadas para resolver esa clase de problemas que nunca habían planteado. Aún la Convención de Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo de 1967 no contienen disposiciones que resuelvan el problema de la permanencia y subsistencia de refugiado en territorio de un Estado”.⁴³

Al término del Coloquio de Cartagena se adoptó como conclusión el documento “Declaración de Cartagena sobre los refugiados”.

1.5. Estructura y contenido de la Declaración de Cartagena de 1984

Ruiz de Santiago enuncia, como ya se ha destacado previamente, que América Latina detentaba una larga tradición en la protección de las personas perseguidas, rica producción de instrumentos regionales sobre la materia, y una abundante obra doctrinal relativa a la temática.⁴⁴ Y continúa argumentando, que la Declaración se sitúa en esa dinámica, heredera de una costumbre regional que se vincula al dinamismo internacional de carácter universal, que se hace visible en el mandato del ACNUR y se concretiza con la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967⁴⁵. La citada Declaración tiene una función catalizadora, ya que menciona principios que estructuran el Derecho Internacional de los Refugiados y que poseen validez universal.

La Declaración se compone de cuatro partes diferentes, la primera rememora las conclusiones y recomendaciones adoptadas en el Coloquio de 1981 realizado en México sobre Asilo y Protección Internacional de refugiados en América Latina, el cual establece criterios para el análisis y consideración de la materia; la segunda reproduce los compromisos relativos a refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, la tercera reproduce una serie de conclusiones que son el resultado del coloquio llevado a cabo en Cartagena de Indias en ese mismo año, sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Es

⁴³*Ibidem.*

⁴⁴*Ibidem*, 320.

⁴⁵*Ibidem.*

la tercera de las conclusiones la que contiene la declaración ampliada, y la cuarta, establece recomendaciones con el fin de observar los compromisos presentes en el Acta de Contadora, así como las conclusiones del Coloquio de Cartagena⁴⁶.

La tercera parte establece 17 conclusiones que representan el aporte más importante de la Declaración de Cartagena al Derecho Internacional de los Refugiados y vislumbra su convergencia con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario:

“Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 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 amenazados 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”.⁴⁷

Ruiz de Santiago asevera que dicha definición ampliada, con raíces en la región, al igual que con raíces extrarregionales, trató de responder al problema de la afluencia masiva de personas refugiadas⁴⁸. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, fue la respuesta ante la necesidad urgente de protección de miles de personas desplazadas forzadas a causa del conflicto centroamericano de fines de los años setenta y principios de los años ochenta.

Asimismo, esta tiene un componente preventivo ya que fue diseñada mirando hacia posibles nuevos desplazamientos forzados, pues no se limitaba a las circunstancias históricas del momento, sino que también tenía la intención de tener alcance frente a los problemas de refugiados “que pudieran surgir en el futuro”⁴⁹. En la actualidad la mayoría de los países americanos han incorporado en sus legislaciones nacionales sobre asilo, además de la definición de persona refugiada establecida por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, la definición del término persona refugiada propuesto por la Declaración de Cartagena.

Dichos procesos normativos se retrotraen a los años dos mil, cuando varios países de la región la incorporaron en sus marcos legales, otorgándole obligatoriedad a una definición receptada de un instrumento regional que se

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

⁴⁸ Ruíz de Santiago, *op. cit.*, 322.

⁴⁹ Cantor, David J. & Trimiño Mora, Diana, “¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 15, 1 (2015): 171.

caracterizó por ser no vinculante. Así, principalmente en el cono sur, Brasil (1997), Paraguay (2002), Perú (2002), Argentina (2006), Uruguay (2006), Chile (2010), Bolivia (2012), Colombia (2015) y Ecuador (2017), sancionaron nuevas leyes de asilo, contemplando tanto la definición universal como la regional de persona refugiada. También algunos países de América Central como Belice (1991), El Salvador (2002), Honduras (2003), Nicaragua (2008), y, por América del Norte, México (2014).

Respecto del carácter no vinculante de esta, Mondelli ha acuñado recientemente, la teoría de que en la actualidad la Declaración de Cartagena es obligatoria para los países latinoamericanos, debido a que adquirió el carácter de norma de Derecho Internacional Consuetudinario particular⁵⁰. Una ventaja importante de la incorporación de la definición en los sistemas nacionales de asilo es que permitió a los Estados utilizarla para responder a la nueva y la cambiante dinámica de los movimientos de refugiados en América Latina⁵¹.

Es importante reconocer la gran contribución de las Américas y del sistema americano a la protección internacional de las personas refugiadas, no solamente a través de la Declaración de Cartagena, sino también del compendio de principios, normas, jurisprudencia y prácticas estatales en la región, por la manera en que el asilo y la protección de las personas perseguidas, se ha desarrollado desde fines del siglo diecinueve⁵².

1.6. CIREFCA, Reuniones de Expertos de Ciudad del Cabo y Montevideo y Directriz N°12 del ACNUR

Si bien, en el año 1989 la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)⁵³ elaboró un documento sobre principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, la interpretación por parte de los estados, sobre los elementos incluidos en la definición ampliada, ha sido cuestionada, y dejó en evidencia la dificultad a la que se enfrentan los órganos gubernamentales con competencia en el proceso de determinación de la condición de refugiado.

Con motivo de celebrar los 30 años de la Declaración de Cartagena, los Estados, el ACNUR, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales, iniciaron una serie de reuniones de expertos con el fin de aclarar la interpretación y aplicación de los elementos del Derecho

⁵⁰Mondelli, *op.cit.*, 3.

⁵¹Cantor, *op. cit.*, 188.

⁵²ACNUR, "The refugee situation in Latin América: Protection and solutions based on the pragmatic approach of the Cartagena Declaration on refugees of 1984", *International Journal of Refugee Law* 18, 1 (2006): 252 y ss.

⁵³CIREFCA: *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, 1989, párrafo 34. www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1582.pdf

Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, contenidos en la citada definición ampliada.

Así, como se explicó previamente, en septiembre del año 2012 tuvo lugar en Ciudad del Cabo, una mesa redonda⁵⁴ sobre protección internacional para personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia, y posteriormente en la ciudad de Montevideo, se llevó a cabo la reunión de expertos sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado incluida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984⁵⁵.

Ambas reuniones, la de expertos de Sudáfrica y la de Montevideo, fueron parte de un proyecto para el desarrollo de Directrices sobre Protección Internacional en torno a la condición de persona refugiada, de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia. Cabe destacar que la reunión de Montevideo fue organizada como parte de los eventos conmemorativos del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena en el año 2014.

Ya en 2004, al conmemorarse el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, los estados participantes adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.⁵⁶ El mencionado Plan de Acción en su capítulo segundo, la protección internacional para las personas refugiadas, destacaba la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Refugiados y preveía la elaboración de un Manual de Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena, que a la fecha no se ha desarrollado.

En este contexto es que se visualizó la necesidad de contar con un documento con directrices para clarificar la interpretación y aplicación de instrumentos jurídicos internacionales y regionales sobre personas refugiadas, de solicitudes de asilo de personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia.

El ACNUR publicó en diciembre de 2016 las Directrices sobre protección internacional N°12, tituladas “Solicitudes de estatus de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 relativo al estatuto de refugiado y las definiciones regionales de refugiado”⁵⁷.

⁵⁴ACNUR, *Mesa redonda sobre la protección internacional de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia*, Proyecto de Derechos de los Refugiados, (Ciudad del Cabo: Universidad de Ciudad del Cabo, 2012), 1.

⁵⁵ACNUR, *Reunión de Expertos sobre la Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984*, (Montevideo: 2013), 1.

⁵⁶La reunión tuvo lugar en la ciudad de México el 16 de noviembre de 2004.

⁵⁷Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244>

Las mismas fueron redactadas para esclarecer el párrafo 164⁵⁸ del Manual del ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y complementan dicho Manual.

Estas Directrices proporcionan orientación en la interpretación de las definiciones de refugiado incluidas en: El artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967⁵⁹; El artículo I (2) de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África de 1969 (Convención de la OUA de 1969)⁶⁰ y, Conclusión III (3) de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (Declaración de Cartagena)⁶¹.

La inclusión de las definiciones regionales de persona refugiada en esas directrices, se refiere a su aplicación en las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia; en la mayoría de esas situaciones, se generan persecuciones de índole política, religiosa, étnica, social o de género, y en tal caso, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su protocolo de 1967 resultaría directamente aplicable a las personas civiles desplazadas por situaciones de conflicto armado y violencia por esos motivos⁶².

⁵⁸164. Las personas que se ven obligadas a dejar su país de origen como resultado de conflictos armados internacionales o nacionales, no son consideradas normalmente como refugiados con arreglo a las disposiciones de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967. Sin embargo, gozan de la protección prevista en otros instrumentos internacionales, por ejemplo, los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de guerra y el Protocolo Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales”.

⁵⁹“Artículo 1. -- Definición del término "refugiado": A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:(...) 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea”.

⁶⁰Artículo 1. “2. El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.”

⁶¹“Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 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.”

⁶²ACNUR, *Directrices sobre protección internacional N°12: Solicitudes de estatus de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de*

1.7. Elementos de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena

La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) elaboró un documento con la interpretación de los principios y criterios establecidos por la Declaración de Cartagena, en pos de cooperar con los estados en los análisis de determinación de la condición de refugiado, de solicitantes provenientes de países que atravesaban conflictos armados y violencia. A los efectos de la Declaración de Cartagena, los siguientes elementos son para analizar: violencia generalizada; agresión extranjera; conflictos internos; otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y violación masiva de los derechos humanos.

1.7.1. Violencia generalizada

A diferencia de lo propuesto por CIREFCA⁶³, los expertos en Montevideo sostuvieron que el concepto “violencia generalizada”, término no definido por el Derecho Internacional Humanitario, no debería limitarse a una interpretación tradicional vinculada a su aplicación en un contexto de conflicto armado en los términos del Derecho Internacional Humanitario⁶⁴, sino que el enfoque más apropiado sería recurrir a normas de derechos humanos y a la identificación de indicadores del tipo y el nivel de violencia que se da en el país de origen.

En ese sentido, el representante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aclaró que dicha Comisión se ha referido a indicadores similares al describir situaciones de “violencia generalizada” en algunos países de la región; éstos incluyen: a) el número de incidentes violentos, así como que el número de víctimas de esos incidentes sea 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 Derecho Internacional Humanitario; 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

1951 y/o el Protocolo de 1967 relativo al estatuto de refugiado y las definiciones regionales de refugiado, 2016, 1.

⁶³“La violencia generalizada” se refiere a conflictos armados según los define el derecho internacional, sea que se trate de un conflicto internacional o no internacional. Para que la violencia sea generalizada debe ser continua, general y sostenida.

⁶⁴ACNUR, *Reunión de Expertos...*, op. cit., 4.

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 afectado⁶⁵.

Se concluyó que la violencia generalizada incluiría situaciones con masivas y serias violaciones de los derechos humanos, tornándola como generalizada no siempre por la intensidad en la violencia, sino por la extensión y densidad geográfica⁶⁶. La misma incluiría la violencia estatal, así como la ejercida por actores no gubernamentales.

Las Directrices N°12 del ACNUR explican que el término "Violencia generalizada" no es técnico, ni tiene un significado estricto o cerrado. El término abarca situaciones caracterizadas por violencia que es indiscriminada y/o suficientemente amplia hasta el punto de afectar a grandes grupos de personas o poblaciones enteras. Debe tenerse como referencia el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para determinar si prevalece una situación de violencia generalizada, y en ese sentido, sería apropiado identificar indicadores factuales relacionados con el número y el tipo de incidentes de seguridad, así como el nivel general de violencia en el país de origen y su efecto sobre poblaciones civiles. Las situaciones de violencia generalizada incluyen condiciones que implican violaciones masivas y/o graves de los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario. La violencia generalizada se establece a través de la intensidad o dispersión geográfica de la violencia, o mediante una combinación de estas, afirman las citadas directrices⁶⁷.

Considerando que la "violencia generalizada" no es un término que se encuentra en el Derecho Internacional Humanitario, no puede limitarse a situaciones de conflicto armado en el sentido de dicho régimen jurídico, aunque puede incluir estas situaciones si se cumplen las condiciones de aplicabilidad de este⁶⁸.

1.7.2. Agresión extranjera

En lo que respecta a la "agresión externa", CIREFCA recurrió a la definición de *Agresión* propuesta por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que la definió como "el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas"⁶⁹.

⁶⁵*Ibidem*.

⁶⁶*Ibidem*, 5.

⁶⁷ACNUR, *Directrices...*, *op. cit.*, 15.

⁶⁸*Ibidem*.

⁶⁹Resolución de la Asamblea General de la ONU 3314 (XXIX) del 14/12/1974 sobre Definición de la Agresión.

La reunión de expertos de Montevideo recordó que la interpretación correcta del término “agresión extranjera”, tal como lo enuncia la Declaración de Cartagena, es el establecido por artículo 8 bis⁷⁰ del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁷¹, definido como *crimen de agresión*, que ofrece un análisis detenido del alcance de dicho concepto a la luz del Derecho Internacional Humanitario, equiparándolo a una situación de conflicto armado internacional.

Por su parte las Directrices N°12 del ACNUR concluyeron que "agresión extranjera" se entiende de la misma manera que los términos "agresión", "guerra de agresión" y "acto de agresión" como se encuentran definidos en el derecho internacional, así como el término "agresión externa" incluido en la Convención de la OUA de 1969. De acuerdo con el objeto y el propósito de la Declaración de Cartagena, la agresión extranjera puede equipararse al crimen que conduce a un conflicto armado internacional (CAI) en el sentido del Derecho Internacional Humanitario (DIH)⁷², así como a situaciones no clasificadas como tal bajo dicho régimen jurídico. Esas situaciones pueden incluir conflictos impulsados por injerencia externa o que han ingresado de estados vecinos, debido a la presencia

⁷⁰Crimen de agresión:

1. A los efectos del presente Estatuto, una persona comete un “crimen de agresión” cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.

2. A los efectos del párrafo 1, por “acto de agresión” se entenderá 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.

De conformidad con la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún 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;

b) 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;

c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;

d) 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;

e) 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;

f) 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;

g) 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.

⁷¹El texto del Estatuto de Roma se distribuyó como documento A/CONF.183/9, del 17 de julio de 1998, enmendado por los *procès-verbaux* del 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. Entró en vigor el primero de julio de 2002; *United Nations, Treaty Series, Vol. 2187, No. 38544; Depositario: Secretario General de las Naciones Unidas, <http://treaties.un.org>*. Las enmiendas al artículo 8 reproducen el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-6, en tanto que las enmiendas a los artículos 8 bis, 15 bis y 15 ter reflejan el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-8; ambas notificaciones del depositario tienen la fecha 29 de noviembre de 2010.

⁷²Ver el artículo 2 (1) común de los Convenios de Ginebra de 1949.

de (miembros de) fuerzas armadas de otro estado o a incursiones de grupos armados extranjeros⁷³.

1.7.3. Conflictos internos

En el documento elaborado por CIREFCA (1989), se expresa que los “conflictos internos” pueden ser considerados como conflictos armados no internacionales. En primer lugar conflicto interno, el cual según el artículo 3⁷⁴ común a las Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional II se refiere a los conflictos armados no internacionales, definiéndolos como todos los conflictos armados que no son cubiertos por el artículo 1⁷⁵ del Protocolo Adicional I y “que tiene lugar en el territorio de un Estado Parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio

⁷³ACNUR, *Directrices...*, op. cit., 16.

⁷⁴Artículo 3:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

⁷⁵Artículo 1: *Principios generales y ámbito de aplicación*

1. Las Altas Partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar el presente Protocolo en toda circunstancia.

2. En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública.

3. El presente Protocolo, que completa los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, se aplicará en las situaciones previstas en el artículo 2 común a dichos Convenios.

4. Las situaciones a que se refiere el párrafo precedente comprenden los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

Los conflictos armados internacionales definidos por las Convenciones de Ginebra y el Protocolo Adicional I⁷⁶ que incluyen todos los casos de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más partes, aun si el estado de guerra no es reconocido por una de ellas⁷⁷. Un conflicto armado comprende cualquier disputa entre dos Estados que lleva a la intervención de miembros de las fuerzas armadas de uno o de los dos Estados⁷⁸.

En segundo lugar, el artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra⁷⁹ y el Protocolo Adicional II⁸⁰ que se refiere a los conflictos armados no internacionales. Este Protocolo, sin modificar las condiciones y aplicaciones existentes del artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra, define a éstos como todos los conflictos armados que no son cubiertos por el artículo I del Protocolo Adicional I y “que tiene lugar en el territorio de un Estado Parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que

⁷⁶Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I) 1949 Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II) 1949 Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949 Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III) 1949. Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV) 1949. Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

⁷⁷Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) Aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978 de acuerdo con el artículo 95.

⁷⁸Artículo 2 común a las Convenciones de Ginebra de 1949, Artículo 1.4 del Protocolo I que también incluye entre los conflictos armados internacionales aquellos en los cuales los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera; y la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional relativo a las Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

⁷⁹Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre la Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Tiempo de Guerra, CICR, Ginebra, 1958, 20.

⁸⁰Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978, de acuerdo con el artículo 95.

les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar el Protocolo”⁸¹.

CIREFCA concluyó que los “conflictos internos” pueden ser considerados como armados no internacionales cubiertos por el Artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra y por el Protocolo Adicional II. Los expertos en Montevideo reconocieron que el término “conflictos internos” ha sido interpretado por los países de América Latina para hacer lugar a un “conflicto armado no internacional” (CANI), el cual está previsto en el artículo 1 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra de 1949⁸².

Sin embargo, hubo un novedoso aporte, ya que remarcaron que dicho enfoque no es coincidente con el objetivo de protección de la Declaración de Cartagena y, si se mantiene el enfoque con otros instrumentos internacionales regionales de protección y la intención de los redactores de Cartagena de responder a crisis humanitarias, se considera que el Derecho Internacional Humanitario tiene carácter informativo, por lo tanto no es determinante en cuanto a la existencia de un conflicto interno, como sí lo serán las calificaciones realizadas por las partes involucradas o afectadas por el mismo⁸³.

Según la Directriz del ACNUR, los “conflictos internos” en la definición de refugiado de Cartagena, incluye a los conflictos armados no internacionales (CANI) en el sentido del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Sin embargo, teniendo en cuenta el propósito de protección de la Declaración de Cartagena, el término “conflictos internos” se extiende a conflictos armados internos que no están clasificados como CANI en el sentido del DIH. Según la Directriz, el DIH se considera informativo, aunque no determina si existe un conflicto interno. Del mismo modo, las calificaciones realizadas por las partes involucradas o afectadas, también se consideran informativas más que determinantes⁸⁴.

Para los efectos de la definición de refugiado de Cartagena, de acuerdo con la Directriz del ACNUR, las situaciones que caen por debajo del umbral de un CANI en el sentido del DIH pueden ser mejor abordadas bajo los motivos de “violencia generalizada” o “violación masiva de los derechos humanos”⁸⁵.

1.7.4. Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público

El cuarto elemento de la definición de Cartagena: “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, que CIREFCA entendió como resultado de actos provocados por el hombre y no desastres naturales, incluye

⁸¹Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra, Artículo 1.1.

⁸²ACNUR, Reunión de expertos..., *op. cit.*, 5.

⁸³*Ibidem*, 6.

⁸⁴ACNUR, *Directrices...*, *op. cit.*, 16.

⁸⁵*Ibidem*.

disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público.

De acuerdo con la interpretación del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR) sobre el Protocolo II, se define a los “disturbios internos” como situaciones en las cuales no hay un conflicto armado como tal, pero existe una confrontación dentro del país, la cual está caracterizada por una “cierta gravedad o duración” y la cual conlleva a actos de violencia. Esta última puede asumir varias formas desde la generación espontánea de actos de revuelta, hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades en el poder. En estas situaciones, las cuales no se degeneran necesariamente en una lucha abierta, las autoridades en el poder movilizan extensivamente sus fuerzas policiales, o inclusive las fuerzas armadas, para restaurar el orden interno. El alto número de víctimas hace necesaria la aplicación de “un mínimo de reglas humanitarias”.

Las “tensiones internas”, por su parte, incluyen en particular “situaciones de seria tensión” (política, religiosa, racial, social, económica, etc.), pero también las consecuencias de conflicto armado o de disturbios internos. Tales situaciones tienen una o más de las siguientes características, sino todas al mismo tiempo: arrestos en gran escala, un gran número de presos “políticos”; la existencia probable de duras o inhumanas condiciones de detención; la suspensión de las garantías judiciales fundamentales ya sea como parte de la promulgación del estado de emergencia o simplemente de hecho; supuestos desaparecidos. En conclusión, como se ha mencionado arriba, hay disturbios internos sin que haya un conflicto armado, cuando el Estado usa la fuerza armada para mantener el orden; hay tensiones internas, sin que haya disturbios internos, cuando se usa la fuerza como una medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden.⁸⁶

Respecto de este elemento, los expertos en Montevideo advirtieron que dicho concepto “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, se entendía con menos claridad. Explicaron que la noción de “orden público” no tiene una definición aceptada universalmente, y que podría ser interpretada en el contexto de Cartagena como una referencia a la paz y la seguridad/estabilidad de la sociedad y el funcionamiento de las instituciones. Situación que se puede dar en tiempos de conflicto y/o paz⁸⁷.

En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho concepto ha sido definido en relación con el recurso de los estados al artículo 27⁸⁸ de la Convención Americana de Derechos Humanos en los casos de declaración

⁸⁶Comentario del CICR sobre el Protocolo II, CICR, Ginebra, 1987, 1335.

⁸⁷ACNUR, *Reunión de expertos...*, *op. cit.*, 7.

⁸⁸Artículo 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”.

de estado de emergencia. Sin embargo, explican los expertos, que una declaración de estado de emergencia no debe entenderse como un requisito previo para la existencia de “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, aunque sin duda será indicativo de una situación de este tipo⁸⁹.

Asimismo, los expertos, examinaron la relación: circunstancia objetiva del “orden público” y las otras circunstancias objetivas. Algunos 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 circunstancias de la definición de Cartagena, o que no coinciden con el carácter de las otras circunstancias⁹⁰.

Las Directrices del ACNUR, aclaran que de todas las circunstancias a las que se hace referencia en la definición de refugiado de Cartagena, las “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, son las menos aplicadas por los órganos nacionales de adjudicación cuando se determinan solicitudes de asilo bajo la definición de refugiado de Cartagena⁹¹.

La noción de “orden público”, aunque no tiene una definición universalmente aceptada según las directrices, puede interpretarse en el contexto de la definición de refugiado de Cartagena como referente a la paz, seguridad interna y externa, así como a la estabilidad del Estado y de la sociedad, sumado al funcionamiento normal de las instituciones del Estado, basado en el respeto del Estado de Derecho y de la dignidad humana. Las circunstancias que perturban gravemente el orden público pueden tener lugar en tiempos de conflicto armado en el sentido del DIH, así como en tiempo de paz⁹².

En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las circunstancias que perturban gravemente el orden público se han definido por referencia, en parte a los actos de los Estados que establecen derogaciones a sus obligaciones en materia de derechos humanos en los casos en que se ha declarado estado de emergencia. Sin embargo, expresa el ACNUR, una declaración de estado de emergencia no debe considerarse como un prerrequisito para la existencia de una circunstancia que perturbe gravemente el orden público, aunque sería normalmente indicativa de tal situación⁹³.

Según el ACNUR la inclusión del adjetivo “otro” en “otras circunstancias” en la definición de refugiado de Cartagena, permite a los Estados otorgar protección en circunstancias más allá de las relacionadas con las cuatro situaciones a las que se hace referencia en la definición de refugiado de Cartagena.

⁸⁹ACNUR, *Reunión de expertos...*, *op. cit.*, 8.

⁹⁰*Ibidem*.

⁹¹*Ibidem*, 16.

⁹²*Ibidem*, 17.

⁹³*Ibidem*.

1.7.5. Elemento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos incorporado a la definición regional del término refugiado

El quinto de los cinco elementos incluidos en la Declaración de Cartagena, de acuerdo con CIREFCA, es el perteneciente al ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se refiere a las violaciones masivas de los derechos humanos. Se considera cumplido cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos del Hombre⁹⁴, los dos Pactos Internacionales sobre derechos civiles y políticos, y sociales, económicos y culturales de 1966, las Convenciones regionales sobre derechos humanos, las Convenciones contra la tortura, la Convención contra todo tipo de discriminación de la mujer y otros instrumentos relevantes.

En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de derechos humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en forma grave y sistemática, así como aquellas que son objeto de la Resolución 1503 del ECOSOC⁹⁵, la cual establece un procedimiento especial para instancias que revelan una constante violación de derechos humanos y libertades fundamentales en forma grave y sistemática.

Por otra parte, los expertos en Montevideo encontraron útil la interpretación dada a “violaciones masivas de los derechos humanos” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, se hizo especial mención al término “masivo” relacionado con el grado o la magnitud de las violaciones reportadas⁹⁶. En contextos donde la identificación de las víctimas es compleja, debido a la extensión de las violaciones a los derechos humanos contra grupos de personas o comunidades enteras; cuando los efectos de las violaciones van más allá de las víctimas reales o directas y afectan a otros segmentos de la población se calificarían bajo dichas circunstancias. También, los elementos de planificación y organización por parte del autor serían indicios. Cuando el agente perpetrador es una agente no estatal, la responsabilidad del Estado se ve comprometida si las autoridades no quieren o no pueden proteger a los ciudadanos. En tal contexto, el desplazamiento forzado puede equivaler a una violación masiva de los derechos humanos⁹⁷.

Asimismo, destacan que los pronunciamientos de la Comisión Interamericana o de la Corte, no son requeridos para determinar que en una situación se están cometiendo violaciones masivas de los derechos humanos. La

⁹⁴Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948) 183ª. Sesión Plenaria.

⁹⁵Resolución #1503 (XLVII) del Consejo Económico Social (1970) 1.693 sesión plenaria, 27 de mayo de 1970.

⁹⁶ACNUR, *Reunión de expertos...*, *op. cit.*, 6.

⁹⁷*Ibidem*.

existencia de un pronunciamiento o de medidas cautelares o provisionales en un contexto, apoyaría dicha calificación. Asimismo, declaraciones de organismos internacionales de derechos humanos podrían ser utilizadas como referencia⁹⁸.

Los expertos, identificaron un enfoque similar con CIREFCA, cuando se establecen 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 relevantes”⁹⁹. CIREFCA, se refiere y ha seguido en la práctica de los Estados, tanto los criterios cualitativos (grave, atroz) como cuantitativos (sistemática), como la “forma grave y sistemática” de las violaciones de los derechos humanos.

Por su parte, la Directriz del ACNUR, observa que para determinar si prevalece una situación de “violación masiva de los derechos humanos”, la referencia a la jurisprudencia de la Corte IDH es relevante. El término “masivo” se refiere a la escala o magnitud de la violación, independientemente de la duración, y como tal, la violación puede ser el resultado de un solo evento. Cuando los efectos de las violaciones de los derechos humanos van más allá de las víctimas reales/directas para afectar a grandes segmentos de la población, o incluso a la sociedad en su conjunto, la situación también puede clasificarse como “violación masiva de los derechos humanos”¹⁰⁰.

Los elementos de planificación y organización por parte del perpetrador –ya sea un Estado o un actor no estatal– también pueden indicar una situación de “violación masiva de los derechos humanos”, aunque no son un requisito según la directriz. En el caso de actores no estatales que cometen abusos contra los derechos humanos, puede haber una situación de “violación masiva de los derechos humanos” cuando el Estado es incapaz o no quiere proteger a sus ciudadanos al no prevenir, investigar, perseguir o sancionar estas violaciones¹⁰¹.

De acuerdo con la Directriz, la existencia de sentencias o medidas provisionales de la Corte IDH, o medidas cautelares de la CIDH, constituirían una fuerte evidencia de que existe una situación de violación masiva de los derechos humanos. Las declaraciones de órganos o tribunales de derechos humanos también pueden proporcionar indicadores relevantes. Sin embargo, tales sentencias o medidas no están requeridas para calificar una situación como “violación masiva de los derechos humanos”¹⁰².

⁹⁸*Ibidem*.

⁹⁹CIREFCA, *Principios...*, *op. cit.*, 11.

¹⁰⁰ACNUR, *Directrices...*, *op. cit.*, 6.

¹⁰¹*Ibidem*.

¹⁰²*Ibidem*, 17.

Conclusiones

El sistema de protección internacional para las personas refugiadas se ha caracterizado por su continuo desarrollo, progresividad y actualización durante los siglos XX y XXI, de acuerdo con los nuevos flujos de desplazamiento forzado que se iban presentando y las nuevas necesidades de protección internacional imperantes¹⁰³.

El año pasado 2021 se conmemoraron setenta años de la celebración de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951, y, en 2024, serán los cuarenta años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, ambos instrumentos que conforman el régimen de protección para las personas refugiadas a nivel internacional y regional, respectivamente.

El caso paradigmático de las Américas, como también el africano, demostraron que los Estados Parte de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, ante situaciones de desplazamientos masivos de población, no encontraban en el citado instrumento internacional respuestas de protección para ciertas poblaciones que huían y cruzaban fronteras internacionales temiendo por sus vidas e integridad física. Tampoco las encontraban en los instrumentos regionales sobre asilo político o diplomático de los cuales eran parte.

Como ya ha quedado evidenciado, varias han sido las iniciativas del ACNUR para encontrar respuesta a dicha pregunta, la reunión de Ciudad del Cabo de 2012, la de Montevideo de 2013, la Directriz N°12 sobre protección internacional de 2016, han abordado el tema de las definiciones regionales y las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Las citadas directrices refieren que ciertos escenarios podrían sugerir la relevancia y aplicabilidad, tanto de la definición de la Convención de 1951, como de una de las definiciones regionales ante una solicitud individual de la condición de refugiado. Por el contrario, un individuo podría ser refugiado bajo una de las definiciones regionales, pero no bajo la definición de la Convención de 1951, donde no podría establecerse el nexo causal entre sus temores de persecución y un motivo de dicho tratado. En dichos casos, las definiciones regionales amplían el rango de perfiles elegibles para incluirse en la definición de persona refugiada.

En ese sentido, y a partir de las Conclusiones de la Reunión de Montevideo y la Directriz N°12, se podría concluir que la Convención de 1951 y su Protocolo Adicional, no pueden proteger a ciertos perfiles de población que provienen de situaciones de afluencias masivas, que carecen de perfiles específicos y que huyen de la violencia indiscriminada. Sin embargo, estos casos podrían ser protegidos

¹⁰³Guy S. Goodwin-Gill y Jane Mc Adam, *The refugee in international Law*, Third edition, (Oxford, 2007), 37.

por las definiciones regionales para personas refugiadas.

Está claro que, a setenta años de la adopción de la Convención de 1951, junto al Protocolo de 1967, éstos continúan siendo la piedra angular para la protección de las personas refugiadas. Pero no es un régimen perfecto y debe complementarse con los demás instrumentos regionales de protección citados, y así como la progresividad del derecho lo hace una ciencia en continua evolución, es de esperarse que las definiciones de personas refugiadas, internacionales y regionales actúen en beneficio de la persona humana.

La evolución del Derecho Internacional de las personas refugiadas ha permitido se amplíe el espectro de protección a las personas solicitantes de asilo y refugiadas reconocidas. Asimismo, los estándares de protección, con motivo de esta nueva conceptualización, han permitido se genere un umbral diferente al establecido por la Convención de 1951, permitiendo de esa forma, que mayor número de personas se gocen de protección internacional.

La definición ampliada fue pensada hacia el futuro, para hacer frente a las situaciones que pudiesen surgir y generar desplazamientos forzados de población en la región. Fue pensada como una herramienta de protección eficaz y flexible, que permitió a los Estados armonizar sus necesidades legítimas de seguridad y de protección nacional con aquellas relativas a la asistencia humanitaria de aquellas personas que necesitan protección internacional.

Se puede concluir, que a pesar de contar con un régimen jurídico de protección de las personas refugiadas que alberga concepciones universales y regionales, no estamos ante un enfoque contradictorio del mismo, sino que nos encontramos ante un caso de evolución progresiva del Derecho Internacional de los Refugiados.

Bibliografía

ACNUR. *Directrices sobre protección internacional N°12: Solicitudes de estatus de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 relativo al estatuto de refugiado y las definiciones regionales de refugiado*, 2016. <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244>

ACNUR. *Manual de 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*, Ginebra, 1988.

ACNUR. *Mesa redonda sobre la protección internacional de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia*, Proyecto de

Derechos de los Refugiados, Universidad de Ciudad del Cabo, Ciudad del Cabo, 2012.

ACNUR. *Reunión de Expertos sobre la Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984*, Montevideo, 2013.

ACNUR. *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2021, 2022*. https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html

ACNUR. “The refugee situation in Latin América: Protection and solutions based on the pragmatic approach of the Cartagena Declaration on refugees of 1984”, *International Journal of Refugee Law* 18, 1, 2006.

ACNUR. “20 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre refugiados”, ACNUR/B.Press, 2004.

Cantor, David J. & Trimiño Mora, Diana. “¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 15, 1 (2015): 165-194.

CIREFCA. *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, 1989. www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1582.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Guatemala”, Washington DC: OEA, 1981. <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala81sp/Cap.Conclusiones.htm>

Fortín, Antonio. “Doctrinal review of the broader refugee definition contained in the Cartagena Declaration”, en *Memoria del Vigésimo aniversario de la declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, ACNUR, 2004.

Guy S. Goodwin-Gill y Jane Mc Adam. *The refugee in international Law*, Third edition, Oxford, 2007.

Halperin Donghi, Tulio. *Historia Contemporánea de América Latina*, 2005.

Mondelli, Juan Ignacio. *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984)*, 2018.

OUA. Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, 1969.

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>

Ortiz Monasterio, Luis. *Refugiados guatemaltecos en México: Un final feliz, Resoluciones de Asamblea General de la OEA.* <http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>

Ruiz de Santiago, Jaime. “La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica” en *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2004.

Valdez Arroyo, Flor de María. *Ampliación del concepto de refugiado en el derecho internacional contemporáneo*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Fondo Editorial, 2004.

ANEXO 1.

“ESTADOS AMERICANOS QUE HAN INCORPORADO EN SU LEGISLACION NACIONAL DE ASILO LA DEFINICION DE PERSONA REFUGIADA ESTABLECIDA POR LA DECLARACION DE CARTAGENA DE 1984”.

ARGENTINA

- *Ley N° 26.165, 18 de noviembre de 2006. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado.*

ARTICULO 4° — A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:

a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad 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.

BELICE

- *Refugees Act, 16 August 1991.*

4. Subject to the provisions of this section, a person shall be a refugee for the purposes of this Act if –

- owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, he is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or
- not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, he is unable or, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, membership of a particular social group or political opinion, is unwilling to return to it; or
- owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, he is compelled to leave his place or habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.

BOLIVIA

- *Ley N° 251, de 20 de junio de 2012. Ley de Protección a Personas Refugiadas.*

Artículo 15. (Definición).

I. A los efectos de la presente Ley, se entiende indistintamente por persona refugiada a quien:

- Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, regresar a él.
- Ha huido de su país de nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, ha huido de su país de residencia habitual 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.

II. También será considerada como persona refugiada a aquella que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones descritas anteriormente, pero que como

consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida, cumple plenamente las cláusulas de inclusión establecidas en los incisos a) o b) del presente Artículo.

BRASIL

- *Lei N° 9.474, 22 de julio de 1997, Que define mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951 y crea el “Comitê Nacional para os Refugiados”*

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

CHILE

- *Ley N° 20.430, 8 abril de 2010, Establece disposiciones sobre protección de refugiados*

Artículo 2º.- Concepto de Refugiado. Tendrán derecho a que se les reconozca la condición de refugiado las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

1. Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores.

2. Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya 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 en dicho país.

3. Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales anteriores, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él.

4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o

residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.

- *Decreto 837, 14 de octubre de 2010, Aprueba Reglamento de la Ley N°20.430, Que Establece Disposiciones Sobre Protección De Refugiados.*

Artículo 2°.- Concepto de refugiado.

Son refugiados aquellos extranjeros a los que se hubiese reconocido dicha condición, por encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

1. Tener fundado temor de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél, debido a dichos temores.

2. Haber huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya 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 en dicho país.

3. Carecer de nacionalidad, y que por los motivos expuestos en los numerales anteriores se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él.

4. Los que si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.

COLOMBIA

- *Decreto N° 1067, 26 de mayo de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.*

Artículo 2.2.3.1.1.1. Definición. A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada,

agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o;

c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

ECUADOR

- *Ley Orgánica de Movilidad Humana, 5 de enero de 2017.*

Artículo 98.- Persona Refugiada. Será reconocida como refugiada en el Ecuador toda persona que:

1. Debido a temores fundamentados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad, y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.

EL SALVADOR

- *Decreto N° 918, 22 de agosto de 2002, Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas*

Considerando:

(...)

I.- Que la República de El Salvador ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, mediante Decreto Legislativo No. 167, de fecha 22 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial No. 46, Tomo 278, de fecha 7 de marzo de 1983;

II.- Que de conformidad a lo dispuesto en el Art. 12 numeral 1 de la Convención y III del Protocolo, antes referidos; en los principios

contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, es necesario establecer la legislación nacional que garantice la aplicación de los referidos instrumentos internacionales; y, (...)

Art. 4.- Para los efectos de aplicación de la presente Ley, se considera refugiado:

a) A toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, etnia, género, religión o creencia, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país;

b) Que careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país de su residencia habitual, por fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, etnia, género, religión o creencia, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él; y,

c) Al que ha huido de su país de origen 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.

El reconocimiento de la condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona.

HONDURAS

- *Decreto N° 208, 12 de diciembre de 2003, Ley de Migración y Extranjería.*

Artículo 42. Reconocimiento de la Condición de Refugiado. Le será reconocida la condición de refugiado a quienes:

1) Por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o política, así como sus opiniones se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de su país debido a dichos temores;

2) Por carecer de nacionalidad y por los motivos expuestos en el numeral anterior, se encuentren fuera del país en el que tenían residencia habitual, y no puedan o no quieran regresar a él;

3) Hayan huido de su país porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazados por cualquiera de los motivos siguientes;

a) Violencia generalizada, grave y continua;

b) Agresión extranjera entendida como el uso de la fuerza armada por

parte de un Estado contra la soberanía. la integridad territorial o la independencia política del país de origen;

c) Conflictos armados internos suscitados entre las fuerzas armadas del país del que se huye y fuerzas o grupos armados;

d) Violencia masiva, permanente y sistemática de los derechos humanos;

y,

e) Que sufran persecución mediante violencia sexual u otras formas de persecución de género basada en violaciones de derechos humanos consagrados, en instrumentos internacionales.

4) También serán considerados como refugiados todas aquellas personas, que dependan directamente del refugiado y que constituyan un grupo familiar; asimismo, las personas que acompañen al refugiado o se hayan unido a él posteriormente, siempre y cuando se encuentren bajo su dependencia.

Asimismo, podrán solicitar permiso especial de permanencia como refugiados los extranjeros que encontrándose legalmente en territorio hondureño se sientan amenazados por los motivos expresados en los numerales 1), 2) y 3) de este artículo.

MÉXICO

- *Decreto DOF 30-10-2014, 25 de septiembre de 2014, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (antes Decreto DOF 27-01-2011, Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, 9 de diciembre de 2010).*

Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser

amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

NICARAGUA

- *Ley N° 655, 3 de junio de 2008, Ley de Protección a Refugiados.*

(...) II

Que el Estado de Nicaragua, ha sido partícipe del histórico aporte de América Latina al Derecho Internacional de los Refugiados, efectuado mediante la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados adoptada en 1984, en la cual el concepto de refugiados es adaptado a las necesidades actuales en la materia e integra principios novedosos en relación a los derechos fundamentales de las personas refugiadas;

(...)

Artículo 1. Definición del término “refugiado”. Para los efectos de esta Ley, se considera refugiado a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca dicha condición cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

A) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, la religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país;

B) Que careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en el inciso anterior, se encuentre fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; o

C) Que haya huido de su país o del país donde antes tuviera su residencia habitual, 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.

Se reconocerá igualmente la condición de refugiado a toda persona que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o de residencia habitual, encontrándose en el extranjero, tenga temores fundados de persecución de conformidad con los incisos A, B, y C del presente artículo.

A las personas que satisfacen estos elementos les resultarán aplicables las disposiciones de la presente Ley, por lo cual estarán exentos de la normativa migratoria ordinaria, en particular aquellas disposiciones relativas a la inadmisión, la detención, la retención, la expulsión, la deportación y las restricciones o limitaciones a la libertad de movimiento.

PARAGUAY

- *Ley N° 1938, 2 de julio de 2002, Ley general sobre refugiados.*

Artículo 1°.- A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:

- a) se encuentre fuera del país de su nacionalidad, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que, a causa de dichos temores, no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de su nacionalidad y hallándose como consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; y
- b) se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público.

PERU

- *Ley N° 27891, 20 de diciembre de 2002, Ley del Refugiado.*

Artículo 3°.- Definición de Refugiado.

Se considera como refugiado:

- a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
- b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.
- c) A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo.

URUGUAY

- *Ley N° 18076, 14 de noviembre de 2006, Estatuto de Refugiado.*

Artículo 2º. (Cláusula de inclusión).- Será reconocido como refugiado toda persona que:

A) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, género, raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o -a causa de dichos temores- no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o -a causa de dichos temores-, no quiera regresar a él.

B) Ha huido del país de su nacionalidad o careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público.