

Moisés
Morera
Martín



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA



Programa de Doctorado en
Individuo, Familia y Sociedad:
una visión multidisciplinar

**VIOLENCIA ESTRUCTURAL Y REFUGIO DE FACTO EN AMÉRICA LATINA.
UNA PROPUESTA DE REVISIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA
SOBRE LOS REFUGIADOS, 1984-2024.**

**VIOLENCIA ESTRUCTURAL
Y REFUGIO DE FACTO EN
AMÉRICA LATINA. UNA
PROPUESTA DE REVISIÓN
DE LA DECLARACIÓN DE
CARTAGENA SOBRE LOS
REFUGIADOS, 1984-2024.**

Autor: Moisés Morera Martín
Director: Dr. Pablo Biderbost Moyano



MADRID | Julio, 2023

CONSTANCIA REGISTRAL DEL TRIBUNAL DEL ACTO DE LA DEFENSA DE TESIS DOCTORAL

TÍTULO: VIOLENCIA ESTRUCTURAL Y REFUGIO DE FACTO EN AMÉRICA LATINA. UNA PROPUESTA DE REVISIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS, 1984-2024.

AUTOR: MOISÉS MORERA MARTÍN

DIRECTOR: PABLO BIDERBOST MOYANO

TUTOR-PONENTE:

DEPARTAMENTO:

FACULTAD O ESCUELA: PROGRAMA DE DOCTORADO EN INDIVIDUO, FAMILIA Y SOCIEDAD: UNA VISIÓN MULTIDISCIPLINAR.

Miembros del Tribunal Calificador:

PRESIDENTE:

Firma:

VOCAL:

Firma:

VOCAL:

Firma:

VOCAL:

Firma:

SECRETARIO:

Firma:

Fecha de lectura:

Calificación:

Este trabajo está dedicado, con enorme cariño,
a mi padre, Toño, recientemente fallecido,
y a mi madre, María Teresa,
quienes han dedicado su vida al bienestar de sus dos hijos.
Gracias por todo.

INDICE.

AGRADECIMIENTOS.	8
INTRODUCCIÓN.	10
CAPITULO PRIMERO.	24
MARCO TEÓRICO. LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.	
1. Introducción a la violencia.	24
1.1 En busca de una definición.	
2. La violencia en América Latina.	34
2.1. ¿Qué está sucediendo en América Latina?	
2.2. El estado de la cuestión.	
2.3. Las variaciones de la situación de la violencia en América Latina.	
2.4. ¿Por qué América Latina es la región más violenta del mundo?	
2.5. Intentando comprender la violencia en América Latina.	
2.5.1. Factores que originan la violencia.	
2.5.1.1. El aumento de la desigualdad.	
2.5.1.2. El aumento de la educación y el desempleo juvenil.	
2.5.1.3. El incremento de las aspiraciones y la imposibilidad de satisfacerlas.	
2.5.1.4. Los cambios en la familia.	
2.5.1.5. La pérdida de vigor de la religión católica como controlador social.	
2.5.2. Factores que fomentan la violencia.	
2.5.2.1. La segregación urbana que produce ciudades divididas.	
2.5.2.2. El mercado local de la droga.	
2.5.2.3. La cultura de la masculinidad.	
2.5.3. Factores que facilitan la violencia.	
2.5.3.1. El incremento de armas de fuego entre la población.	
2.5.3.2. El consumo de alcohol.	
2.5.3.3. La incapacidad de expresar verbalmente los sentimientos.	
2.6. ¿Es la violencia una pandemia incurable?	
2.7. Las nuevas formas de la violencia en América Latina en el siglo XXI.	
2.7.1. La nueva vida urbana.	
2.7.2. Masculinidades violentas.	
2.7.3. La violencia es cosa de jóvenes.	
3. ¿Por qué hablamos de violencia estructural?	87
3.1 La tesis de Johan Galtung.	
3.2 La paz (positiva) en la obra de Galtung.	
3.3 La teoría de la violencia.	
3.4 El concepto de violencia directa.	
3.5 El concepto de violencia estructural.	
3.5.1 Principales críticas al concepto.	
3.5.2 Ideas finales.	

3.6	El concepto de violencia cultural.	
3.7	El triángulo (vicioso) de la violencia.	
3.8	La violencia estructural en la América Latina del siglo XXI.	
3.9	Conclusión.	
4.	El debate sobre violencia, pobreza y desigualdad.	113
5.	La impunidad y sus consecuencias: ¿más violencia?	120
6.	El coste de la violencia en América Latina.	125
7.	Conclusiones.	128
	CAPITULO SEGUNDO.	132
	MARCO TEÓRICO. EL REFUGIO <i>DE FACTO</i> EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.	
1.	Introducción.	132
2.	¿Quién es un refugiado?	136
	2.1. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo.	
	2.2. La crisis de refugiados que no cesa.	
	2.3. Diferentes contextos y significados. El Refugio y el Asilo son conceptos confusos, especialmente en América Latina.	
3.	El Derecho Internacional de los Refugiados.	161
	3.1. El régimen internacional de protección del refugiado.	
	3.1.1. Breve evolución.	
	3.1.2. La protección jurídica de los refugiados a nivel universal.	
	3.1.3. La protección jurídica de los refugiados a nivel regional.	
	3.1.3.1. África y su pionera definición ampliada de refugiado.	
	3.1.3.2. América Latina y su larga tradición de asilo.	
	3.1.3.3. Europa como fortaleza.	
	3.2. Derechos Humanos y Derechos de los Refugiados: ¿cuándo convergen?	
	3.3. Iniciativas de reforma: los Pactos Mundiales sobre Migración y Refugio de la ONU de 2018. La Declaración de Nueva York de 2016.	
	3.3.1. El Pacto Mundial sobre los Refugiados, de 17 de diciembre de 2018 (Nueva York).	
	3.3.2. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 19 de diciembre de 2018 (Marrakech).	
	3.3.3. ¿Qué hay de nuevo en estos Pactos?	
	3.3.3.1. El principio de responsabilidad compartida. El reparto de cargas y responsabilidades.	
	3.3.4. Los 20 Puntos de Acción del Papa Francisco para los Pactos Globales. Acoger, proteger, promover e integrar.	

4. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.	211
4.1. Elementos de la Declaración de Cartagena.	
4.1.1. Antecedentes y contexto histórico.	
4.1.2. La definición ampliada de refugiado.	
4.1.3. Otros aspectos destacados de la Declaración de Cartagena.	
4.1.4. La aplicación de la Declaración: ¿Es un instrumento jurídico obligatorio?	
4.2. El proceso de revisión del espíritu humanitario de Cartagena y sus hitos.	
4.2.1. Cartagena +10. La Declaración de San José (1994).	
4.2.2. Cartagena +20. La Declaración y Plan de Acción de México (2004).	
4.2.3. Cartagena +30. La Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014).	
4.2.3.1. Los 100 puntos de Brasilia (2018).	
4.2.3.2. El Proceso de Quito (2018).	
4.3. Cartagena +40. Una nueva reflexión ante un continente en movimiento.	
4.3.1. El nuevo contexto regional e internacional.	
4.3.2. La pandemia de la COVID-19 y la crisis alimentaria mundial. Una crisis multidimensional o la tormenta perfecta.	
4.3.3. Una crisis hemisférica y Venezuela, el mayor desplazamiento de personas en la historia de América Latina.	
5. Nuevos refugiados o refugiados <i>de facto</i>. El estado del arte.	260
5.1. ¿Cuándo hablamos de refugio <i>de facto</i> ? Los vacíos en la protección de los refugiados.	
5.2. La relación de la violencia estructural y el refugio <i>de facto</i> en América Latina.	
5.3. El pensamiento social de la Iglesia Católica sobre el hecho refugio.	
5.4. La perspectiva del Papa Francisco frente a los refugiados.	
5.4.1. La migración vista desde la encíclica Fratelli Tutti.	
5.5. Hacia una definición consensuada del refugio <i>de facto</i> .	
6. Conclusiones.	280
CAPITULO TERCERO.	284
MARCO METODOLÓGICO Y SU JUSTIFICACIÓN.	
1. Introducción.	284
2. La problemática y la justificación de su relevancia.	285
3. Objetivos y preguntas de investigación.	288
4. Hipótesis de trabajo.	289
5. Técnicas de recogida de datos.	290
5.1. Investigación documental.	
5.2. Entrevistas en profundidad.	
5.3. Estudio de caso.	
6. Técnicas de análisis de datos.	294

CAPITULO CUARTO.	298
ESTUDIO DE CASO: LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA Y SUS MÚLTIPLES RESPUESTAS. LA RESPUESTA DE COLOMBIA.	
1. Introducción.	298
2. Marco metodológico.	300
3. El drama de la emigración venezolana y sus respuestas.	307
3.1. Venezuela: caudillismo, petróleo y crisis. De Chávez a Maduro.	
3.2. De cómo la violencia estructural expulsa a los venezolanos.	
3.3. ¿Qué son los venezolanos que huyen? ¿Migrantes económicos, irregulares, desplazados, caminantes, refugiados convencionales o refugiados <i>de facto</i> ?	
3.4. La respuesta regional. Disparidad, burocracia y temporalidad.	
3.5. Colombia y Venezuela. La convivencia más allá de la frontera.	
3.5.1. Lo que une el río Arauca.	
3.5.2. La respuesta de Colombia ante la llegada de venezolanos.	
CONCLUSIONES.	372
ANEXO. Entrevistas.	385
1. Entrevista a D. Edson Loudor. Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.	
2. Entrevista a D ^a . Ligia Bolívar. Socióloga venezolana.	
3. Entrevista al Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.	
4. Entrevista a D. Oscar Calderón. Director de la oficina regional para América Latina y el Caribe del Servicio Jesuita a Refugiados.	
5. Entrevista a D ^a . Amaya Valcárcel. International Advocacy Officer del Servicio Jesuitas a Refugiados.	
6. Entrevista a D. Arturo Sosa SJ. Superior General de la Compañía de Jesús.	
BIBLIOGRAFÍA.	436

AGRADECIMIENTOS.

Esta tesis doctoral no hubiera sido posible sin la participación de varias personas, que, bien por activa y, sobre todo, por pasiva, han permitido que yo haya podido llegar hasta aquí y cumplir este sueño.

Sin lugar a dudas, el proyecto surge de la iniciativa, apoyo y acompañamiento de Elías López SJ, quien me hizo descubrir la enorme trascendencia de los temas tratados en esta tesis doctoral. En nuestras primeras conversaciones, lo único que yo tenía claro es que quería desarrollar mi trabajo sobre alguna realidad de América Latina y el Caribe. Elías López me guio y me permitió descubrir esta vía de investigación. En estos casi 4 años, no ha dejado de animarme y de sumar a este ilusionante proyecto académico. Gracias.

Tras él, quiero dar las gracias a mi director de tesis, Pablo Biderbost, quien, con su paciencia, generosidad, formidables conocimientos y dedicación, ha sido la persona imprescindible para la culminación, mes a mes, de esta tesis. Sin duda, es el mejor director de tesis al que se puede aspirar. Junto al título académico que espero obtener con este trabajo, de estos años de investigación me llevo algo mucho más importante, su amistad.

Quiero agradecer también el apoyo, siempre generoso y comprometido, que he recibido de mi codirector, Carlos Duarte, y de mi tutor, Alberto Priego, quienes siempre respondieron a mis solicitudes y me dieron más de lo que les pedía. Gracias.

Luego están los que han aguantado mis crisis académicas, mis encierros en la habitación durante días y a quienes he robado, nuevamente, nuestro tiempo en familia. Sin Paula, mi mujer, y sin mis hijos, Alba (alumna también de Comillas) y Miguel, este proyecto no hubiera sido posible, pues me dieron la paz, estabilidad y ánimos que todo doctorando necesita para llegar al final. Gracias, de nuevo, por vuestro apoyo incondicional a mis proyectos, a mis pasiones y a mis ocurrencias, aunque sea a costa de pasar menos tiempo juntos del que nos merecemos. Espero poder compensarlo con todo el amor que siento por ustedes tres.

INTRODUCCIÓN.

*«Nuestro corazón se cansa de aceptar la muerte
de aquellos que afrontan viajes extenuantes
para huir de dramas, de pobreza,
de guerras y de conflictos a menudo vinculados
con políticas internacionales»*

Papa Francisco, 5 de julio de 2014

América Latina y el Caribe pueden ser explicadas a partir de tres conceptos, los cuales constituyen lo que podría denominarse como el flanco débil del continente. Estas tres ideas fuerza, que ayudan a entender prácticamente todos los fenómenos negativos concomitantes, constituyen un triángulo perverso, no solo porque estas realidades no han dejado de agudizarse con los años, sino porque han consolidado al continente como referente mundial en cada uno de estos tres aspectos. Así, consideramos que la violencia, la desigualdad y la corrupción son los tres elementos definitorios del actual contexto político, social y económico de América Latina y el Caribe. Sin lugar a dudas, nos encontramos con tres conceptos muy amplios y poliédricos, pero que, a pesar de ello, contienen un significado perfectamente reconocible en las sociedades latinoamericanas de nuestros días.

La corrupción, que no necesita una definición científica para los efectos de esta introducción, es uno de los grandes males de América Latina. Este es un problema de carácter histórico, estructural y transversal. América Latina sufre

altos niveles de corrupción¹ en un contexto de violación de los derechos humanos, como analizaremos en este estudio, y de deterioro de la democracia en todo el continente. Si bien en esta tesis no hacemos referencia a ella, al no ser objeto de esta investigación, somos conscientes de su estrecha relación con los temas tratados, pues la corrupción es un catalizador que profundiza la pobreza y la desigualdad, impide el desarrollo y afecta a la gobernabilidad de los países. De hecho, los tres países con puntuaciones más baja en esta materia (Nicaragua, Haití y Venezuela)², atraviesan graves crisis humanitarias, y como sí analizaremos en este estudio, profundas crisis migratorias, especialmente Venezuela, cuyo caso estudiaremos con mucho detenimiento.

Mayor presencia en este trabajo tendrá el análisis de la desigualdad. Debemos recordar que América Latina es una región extremadamente desigual, pero no pobre (pobre es el continente africano)³, de hecho, América Latina es el territorio más desigual del mundo (PNUD, 2021) y, por lo tanto, éste es un elemento definitorio de la región y clave para entenderlo. En este sentido, Naciones Unidas ha señalado que la región se encuentra «atrapada» entre la alta desigualdad y el bajo crecimiento económico (PNUD, 2021). Además, numerosos informes sobre el desarrollo de América Latina coinciden en señalar que los dos grandes frenos de la región tienen que ver con la desigualdad y con la violencia (CEPAL, 2013; PNUD, 2012, LAPOP, 2021).

¹ Así lo señala la ONG Transparencia Internacional en su informe «índice de percepción de la corrupción 2021», <https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-americas-regional> (visitado el 25 de enero de 2023).

² *Ibíd.*

³ Así lo señalan numerosos informes, de los que destacaremos «El índice de pobreza» (2021) del PNUD. Este estudio subraya que, de los 1.300 millones de personas que sufren la pobreza en sus múltiples dimensiones, el 43% (665 millones) vive en el África subsahariana. <https://www.undp.org/es/press-releases/el-indice-de-pobreza-revela-profundas-desigualdades-entre-grupos-etnicos> (visitado el 27 de enero de 2023).

Y sobre la violencia se articula la primera parte de esta tesis doctoral. Pero antes de acercarnos a ella, es preciso señalar, con permiso del Tribunal, lo siguiente. El origen de esta tesis doctoral se halla en la inquietud personal de este doctorando por comprender la realidad política, social y económica de este continente. Tras sus primeras lecturas y viajes a la región, pronto se dio cuenta de que esos tres conceptos generales explican la inmensa mayoría de los acontecimientos o noticias negativas que veía o leía. De ellos, el que más le ha fascinado es la violencia, pues entendió pronto que es un fenómeno muy destructivo y altamente complejo. En estos últimos 20 años, ha tenido la oportunidad de vivir largos periodos en algunas de las ciudades más peligrosas del mundo, como San Salvador⁴, Caracas⁵, Ciudad de México o Juba (Sudán del Sur), y visitar otras igualmente peligrosas como Nairobi, Tegucigalpa, Maracay, Bogotá o San Pedro Sula, lo que le ha permitido experimentar los procesos de miedo o victimización y, comprobar personalmente, como destaca Caviglia *et al* (2011), que la violencia fascina, excita y a su vez genera angustia y miedo, tal vez porque convivimos cotidianamente con lo que mata, daña, duele y destruye, especialmente en América Latina, tal y como veremos en este trabajo.

En ese esfuerzo por entender la violencia en América Latina, nos acercaremos a su definición y analizaremos porqué se ha convertido en un fenómeno de gran interés para las Ciencias Sociales, en cuanto problema transversal y constante en nuestras sociedades. Los estudios, como

⁴ En los años 2009 y 2010, periodo en el que el doctorando vivió en San Salvador, esta ciudad era la tercera ciudad más violenta del mundo. Así lo indicaban numerosos informes, entre los que destacamos <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2010/06/25/las-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo/> (visitado el 25 enero de 2023).

⁵ En 2015, uno de los cuatro años en los que vivió en Caracas, esta ciudad era considerada la más peligrosa del mundo. Así lo destacaba la BBC en enero de 2016. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160125_venezuela_caracas_ciudad_violenta_dp (visitado el 25 enero de 2023).

analizaremos, tratan de explicar -desde diferentes ramas científicas- las razones y causas profundas de la violencia y coinciden en señalar que nos encontramos ante un fenómeno muy complejo, multicausal, polisémico y que, en las últimas décadas, ha cambiado de naturaleza, pero no de intensidad. Ante ello, definir este fenómeno no es un ejercicio pacífico, exento de confrontación y debates entre sociólogos, politólogos, historiadores, e incluso entre los denominados «violentólogos»⁶, por lo que no podremos presentar una definición única o ampliamente aceptada por las diferentes Ciencias Sociales. Esta expansión del término ha llevado a los antropólogos Garriga y Noel (2010) a hablar de una «inflación» del concepto de violencia. Otro problema que plantea su definición es el descrito por Álvarez y Guadagno (2020) y sería la «transculturalidad» del mismo, es decir, la imposibilidad de establecer un concepto válido y aplicable a diversas culturas, pues lo que para unos puede ser considerado violento, para otros podría no serlo. Ante ello, serán objeto de profundo análisis los factores que originan, fomentan y facilitan la violencia, para tratar de explicar por qué, en las últimas décadas, América Latina se ha convertido en la región con la mayor tasa de homicidios y de crimen del mundo.

¿Pero, por qué el título de esta tesis habla de violencia estructural, si, hasta ahora, se ha hecho mención a la violencia tradicional o interpersonal?

Entre las principales aportaciones teóricas sobre la violencia de los últimos años, debe destacarse la del sociólogo noruego Johan Galtung, quien estudia en profundidad las causas de la violencia y de los conflictos. Galtung es el padre de la idea de la violencia estructural, la cual define *«como aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las necesidades*

⁶ Se sugiere ver, para profundizar en esta idea, la obra «Violentología. Hacia un abordaje científico de la violencia» de Caviglia, F., del Precio, E., Motta, C., Rebok, G. y Rodríguez, G.P. (2011). Ediciones CICCUS.

humanas básicas, que sería el resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa» (1996). Galtung señala que aquellos casos en los que el sistema causa hambre, miseria, enfermedad o incluso muerte, llevan a la población a abandonar sus países para huir de esas calamidades. Esta violencia, llamada estructural, forma parte del denominado «triángulo de la violencia», idea introducida por el propio Galtung para representar la dinámica de la generación de la violencia en los conflictos sociales. Así, según Galtung, existen tres tipos de violencia, la directa, estructural y cultural. La violencia es como un iceberg, de modo que la más clara y visible (la directa), es solo una pequeña parte del conflicto. La violencia estructural, ya definida, y la violencia cultural (la cual crea un marco legitimador de la violencia y se concreta en actitudes) son menos visibles que la directa, por lo que serían más difíciles de detectar y combatir.

Esta violencia estructural sería la que prevalece en América Latina, y así lo defenderemos. Como se expondrá, la violencia estructural es perfectamente identificable en la realidad general del continente y, muy particularmente, en el caso de Venezuela. En este sentido, como señala el informe del Observatorio Venezolano de Violencia de 2020⁷:

«los venezolanos soportan precariedad, privaciones y empobrecimiento. La inseguridad alimentaria está presente en un 80% de los hogares venezolanos. La incertidumbre de contar con servicios públicos, transporte o gasolina, se extiende a toda la población. Esta realidad representa un tipo de violencia diferente, que no mata con una bala o un

⁷ Este informe dedica un apartado bajo el epígrafe «Violencia Estructural» en el que explica su significado y da ejemplos de lo que ocurre en Venezuela. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2020-entre-las-epidemias-de-la-violencia-y-del-covid-19/> (visitado el 25 de enero de 2023)

cuchillo, pero que puede provocar la muerte, es una violencia estructural. Esta violencia estructural tiene diversas manifestaciones que van desde la vulneración del derecho a un nivel de vida adecuado, al no acceder a los alimentos, medicinas y otros bienes básicos, como los servicios públicos de agua o electricidad, hasta el abandono por parte del Estado del cumplimiento de sus obligaciones de protección para con una población afectada por privaciones tales que califican como situación de emergencia humanitaria».

En definitiva, el concepto de violencia estructural presenta un gran potencial para el estudio del fenómeno contemporáneo de la violencia y sus consecuencias en América Latina –entre las que se encuentra la migración forzosa- y así lo haremos a través del análisis de la obra de Johan Galtung y de las principales aportaciones y relecturas de otros autores a su propuesta.

Junto a esta realidad, nos encontramos con que América Latina es, en la actualidad, un continente en movimiento. Siempre han existido personas que se mueven de un país a otro en busca de mejores oportunidades o huyendo de la violencia, pero, en estos momentos, a la tradicional migración subregional y a los movimientos históricos Sur-Norte, se han unido los desplazados por las duras consecuencias económicas de la COVID-19 y por la crisis alimentaria en ciernes que sufre todo el planeta, ocasionada tras el inicio de la guerra en Ucrania. Por lo tanto, nos encontramos ante un fenómeno migratorio que afecta a toda la región, del Norte al Sur, y del Sur al Sur, incluidas todas las islas del Caribe (Sosa SJ, entrevista 5).

Al hablar de personas en movimiento, examen aparte merece el caso del éxodo venezolano de los últimos años, el cual ya se ha registrado como el mayor

desplazamiento de personas en la historia de América Latina⁸ y la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud en el mundo, según el ACNUR⁹. A principios de 2023, el ACNUR señalaba que más de 7,13 millones de venezolanos habían salido de Venezuela para huir de la violencia, la inseguridad, las amenazas, y la falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales, amén del irrespeto a los derechos humanos.

Ante esta realidad migratoria, esta investigación justificará que la violencia estructural obliga a la población a abandonar sus países para huir de esas calamidades, convirtiéndose en refugiados *de facto*, pues, únicamente pueden aspirar a protección generosa y arbitraria de los Estados a los que llegan, sin que exista una obligación legal de carácter internacional de protegerlos, como sí sucede en otros casos. Estos refugiados *de facto*, el segundo gran bloque de este estudio, se han convertido en la expresión de las enormes injusticias y dramas del mundo actual y constituyen una de las grandes asignaturas pendientes del Derecho Internacional. La comunidad internacional no puede continuar quieta ante los vacíos de protección que sufre este colectivo y aferrándose al argumento de la inexistencia de obligaciones jurídico-internacionales respecto a ellos, pues son los propios Estados quienes han de crearlas ante una realidad que nos desborda (Gortázar, 1996).

Esta parte del estudio gira, por lo tanto, en torno a la imperiosa necesidad de re-conceptualizar y categorizar el fenómeno migratorio pues nos encontramos ante nuevas realidades, nuevos fenómenos sociales y nuevos conflictos que

⁸ Así lo definía Filippo Grandi, máximo responsable del ACNUR, en junio de 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-06-19/en-latinoamerica-hay-un-enfoque-humanitario-y-solidario-mas-fuerte-que-en-otras-regiones.html#?rel=mas> (Visto el 10 de diciembre de 2022).

⁹ En su portal sobre la situación de Venezuela. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> (Visto el 10 de diciembre de 2022).

producen migrantes. Además, se considera, y se justificará, que el Sistema Universal de Protección de los Refugiados ya no es suficiente ante esas nuevas realidades migratorias, por lo que debemos buscar una definición más amplia y generosa de esas personas en movimiento para poder protegerlas.

Ante ello, en el ámbito estrictamente latinoamericano, contamos con la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la cual constituye uno de los hitos de la tradición secular de América Latina en materia de protección de los refugiados, al recoger una definición ampliada del concepto de refugiado que –entre otros aspectos- la convierte en un modelo mundial de legislación sobre los refugiados centrada en los derechos humanos. En 2024 se celebrarán los 40 años de la adopción de la Declaración, lo cual presenta un marco temporal insoslayable, una oportunidad académica de primer orden, pero -sobre todo- una ocasión política única, para el análisis de los avances y de las lagunas existentes en la protección internacional de la población solicitante de asilo, refugiada y apátrida.

Hecha esta presentación, podemos señalar que el propósito último de esta investigación será justificar, de manera empírica, la relación causal existente entre la violencia estructural y el refugio *de facto*, en general en los países de América Latina y el Caribe y, en particular, en Venezuela. Para ello, trataremos de responder a tres preguntas, las cuales constituyen la columna vertebral de esta investigación:

- 1) ¿Cuál es la relación que existe en la actualidad entre la violencia estructural en América Latina y la producción de flujos migratorios, con especial atención al caso de la población venezolana?

2) ¿Cuál es la situación legal de los emigrantes forzosos que no están protegidos por el Derecho Internacional o por las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos?

3) ¿Qué respuesta puede brindar la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 a la figura del refugio *de facto* y qué actualizaciones a la misma es posible sugerir en función del actual escenario en la región?

Es preciso destacar a estas alturas, aunque ya se habrá podido intuir, que nos encontramos ante una investigación híbrida, en el sentido de que presenta una doble naturaleza, sociológica y jurídica, de ahí la importancia de enhebrar bien las categorías procedentes, tanto de las Ciencias Sociales, como de las Ciencias Jurídicas. Más concretamente, en este trabajo nos hemos adentrado en el subcampo de las Relaciones Internacionales, a cuyo título de doctor aspira este doctorando. Consideramos que, dada la complejidad del objeto de este estudio, el Derecho es incapaz de explicar por sí solo la desbordante lista de cuestiones que la violencia y el refugio presentan, por lo que ha sido necesario enfocarlo también desde las Ciencias Sociales y las Relaciones Internacionales. Este enfoque interdisciplinario nos ha ofrecido las herramientas adecuadas para abordar estas realidades y unir las, en tanto que realidades socio-jurídicas complejas.

Todas estas ideas, y los conceptos teóricos centrales de esta investigación, han sido aplicados finalmente, en un caso práctico, en un estudio de caso, centrado en la realidad de Venezuela de estos últimos años. En prácticamente todos los estudios, libros y artículos analizados sobre la actual crisis migratoria venezolana, se considera que sus causas se encuentran en una triple crisis, económica, política y social. Pero, muy pocos análisis entran a

valorar cuáles son las causas de estas crisis. Este estudio de caso liga directamente el análisis de las causas a los efectos, es decir, explica las condiciones económicas, políticas y sociales que se dieron en Venezuela, le pone nombre y defiende que nos encontramos ante un caso paradigmático de violencia estructural, la cual ha forzado a más de 7 millones de venezolanos a abandonar su país.

La mayor parte de esos migrantes (84%), en concreto 5,75 millones, han llegado a países de América Latina y el Caribe¹⁰. Sólo Colombia ha recibido a 2,48 millones de venezolanos. Le siguen, Perú (1,22 millones), Ecuador (502.000), Chile (448.000) y Brasil (358.000), aunque 17 países del continente son receptores de venezolanos, es decir, han llegado a todos los rincones del hemisferio, lo que convierte a este fenómeno en uno de los principales catalizadores de la migración en Latinoamérica (Biderbost y Núñez, 2018). Como analizaremos, las respuestas dadas por estos países ante esta crisis migratoria han sido dispares, restrictivas, cortoplacistas y han evitado, de manera general, aplicar la Declaración de Cartagena y su avanzada definición de refugiado, a pesar de que ella cuenta con los instrumentos necesarios para dotar a estos migrantes forzosos de una protección amplia, homogénea y duradera (Acosta *et al*, 2019).

En cuanto a la organización del argumento, además de esta introducción y las conclusiones finales, hemos estructura esta tesis en cuatro bloques. Su

¹⁰ El nuevo informe de la R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela), liderada por el ACNUR y la OIM, representa un drástico aumento en relación a los datos de un informe de principios de julio que daba cuenta de 6,1 millones de migrantes y refugiados venezolanos, entre ellos casi 5,1 millones en la región. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022> (Visto el 22 de enero de 2023).

organización obedece a una exigencia expositiva y analítica que facilita, al mismo tiempo, la presentación y la comprensión de los contenidos.

El Capítulo primero analiza, básicamente, el hecho de que América Latina sea la región más violenta del mundo e intenta explicar los factores que originan, que fomentan y que facilitan esa violencia. Así, tras un intento por acercarnos al concepto de violencia, se describe la situación actual de la violencia interpersonal en el continente y se analizan las características que presenta este fenómeno. A continuación, el estudio profundiza en el concepto de violencia estructural, desarrollado por Johan Galtung, analiza su teoría de la violencia y trata de justificar, finalmente, que este tipo de violencia es la predominante en América Latina. Por último, se adentra en tres importantes aspectos colaterales de la violencia en América Latina: el delicado debate que relaciona la violencia, la pobreza y la desigualdad; la relación de la impunidad con la violencia; y el coste económico que conlleva la violencia, lo que la convierte en un freno del desarrollo.

El Capítulo segundo desarrolla el marco teórico de los conceptos generales de refugio, refugiado y refugio *de facto*, en el espacio sociológico y jurídico de América Latina. De nuevo, se propone una aproximación a un concepto polisémico, como sucedió con el de violencia. La investigación trata de acercarnos a su sentido jurídico, al analizar el régimen internacional de protección del refugiado y, posteriormente, su protección a nivel regional latinoamericano. A continuación, se analiza la relación indisoluble que existe entre los Derechos Humanos y los Derechos de los Refugiados.

Un lugar especial ocupa el análisis de las recientes iniciativas de reforma del Derecho Internacional de los Refugiados, que se ha plasmado en los Pactos

Mundiales sobre Migración y Refugio de la ONU de 2018, y de los «20 Puntos de Acción» que el Papa Francisco propuso para estos Pactos Globales. A continuación, se analiza en profundidad la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, sus antecedentes, su trascendental definición ampliada de refugiado, el proceso de revisión del denominado «espíritu humanitario» de Cartagena de estos últimos 39 años y, finalmente, se realiza una reflexión sobre la celebración, en 2024, de su 40º aniversario y del contexto en el que se encuentra el continente (efectos de la pandemia de COVID-19, crisis alimentaria y crisis migratoria venezolana), el cual hace frente a la mayor crisis migratoria de su historia. Por último, el estudio analiza el concepto de refugiado *de facto* y su relación con la violencia estructural y, para acabar, el pensamiento de la Iglesia Católica y del Papa Francisco sobre el hecho refugio.

El Capítulo tercero tiene por objetivo presentar la estrategia metodológica que ha guiado la elaboración de esta investigación. A esos efectos, se presenta la problemática analizada y se justifica su relevancia y la necesidad de llevar a cabo este tipo de estudios. A continuación, se enumeran las preguntas de investigación y se señalan los objetivos, tanto general como particulares, perseguidos por esta investigación. Ulteriormente, se analizan las técnicas de recogidas de datos, que se han centrado en la investigación documental, en seis entrevistas en profundidad y un estudio de caso, y, finalmente, se detallan las técnicas de análisis de datos.

El Capítulo cuarto es un estudio de caso. Este apartado analiza la actual crisis migratoria venezolana y la respuesta a la demanda de protección que estos venezolanos han encontrado en los países de la región latinoamericana, con especial referencia a Colombia, al ser el país que más refugiados venezolanos

ha recibido. Asimismo, explica la relación existente entre la violencia estructural y el caso concreto de los millones de venezolanos que se han visto obligados a abandonar su país y trata de buscar una categoría jurídica para referirnos a todas estas personas desplazadas. Por último, analiza la respuesta jurídica ofrecida por los países del continente americano ante la llegada masiva de venezolanos, con especial referencia a la singular relación existente entre Venezuela y Colombia, que ha llevado a este último país a implicarse de manera particular en esta crisis migratoria.

Por último, en las conclusiones, se hacen una serie valoraciones y recomendaciones políticas y jurídicas ante los nuevos retos que en materia migratoria presenta el continente. Se realiza un llamamiento a la acción, ante la celebración del 40º aniversario de la Declaración de Cartagena, momento que debe ser aprovechado para recordar la trascendencia de este documento y la pertinencia de su aplicación en la actualidad y, tras recordar las limitaciones que presenta este trabajo, se propone la senda que, en el futuro cercano, podrían seguir los estudios como el aquí presentado.

Como comentario final, nos enorgullece señalar que esta tesis doctoral está inspirada en la enorme preocupación que el Papa Francisco tiene por los refugiados y los migrantes. Sin duda, este es uno de los temas destacados de su agenda pontificia y a la que presta mayor atención. «Acoger», «proteger», «promover» e «integrar», son los cuatro verbos que articulan la respuesta que el Papa Francisco propone para encarar la dramática realidad de los millones de emigrantes y refugiados que huyen de las guerras, las persecuciones, los desastres naturales y de la violencia estructural. Su liderazgo a favor de las personas en movimiento ha guiado la elaboración de esta investigación.

CAPÍTULO PRIMERO – LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

«Los problemas de la violencia siguen siendo muy oscuros».

Georges Sorel

1. Introducción a la violencia.

Como venimos señalando en este trabajo, no existe una definición inequívoca, incuestionable y universalmente aceptada sobre la violencia, dada su polisemia y ambigüedad. El contexto social y político, el momento histórico, la rama científica que lo analice, -e incluso- la subjetividad personal del investigador, nos ofrecen múltiples aproximaciones a un concepto ampliamente estudiado.

Existe una enorme bibliografía general –difícilmente abarcable– sobre este tema desde diferentes disciplinas sociales, como la Política, la Sociología, la Psicología, la Antropología, la Etología¹¹, la Irenología¹² o la Historia, entre otras. Es decir, todas las ciencias del comportamiento humano se han acercado

¹¹ Estudio científico del carácter y modos de comportamiento del ser humano. Parte de la biología que estudia el comportamiento de los animales. (RAE: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.5 en línea]. <<https://dle.rae.es>> (Fecha de la consulta: 18/02/2022).

¹² Irenología (del griego [eirenē] «paz» y [logos] «estudio»). Estudios de la paz o para la paz, o estudios de la paz y los conflictos son denominaciones para esta disciplina académica, parte de las ciencias políticas y la sociología, que se ocupa del estudio multifactorial de los conflictos internacionales y las amenazas a la paz (incluyendo factores políticos, económicos, ecológicos, culturales, antropológicos, psicológicos, demográficos, etcétera). Concibe la paz no sólo como la ausencia de guerra, sino como un concepto positivo que incluye la justicia, el desarrollo económico y social equilibrado y el conocimiento y respeto mutuo entre las naciones; así como todos los demás factores que contribuyan a la desaparición de la violencia estructural, la pobreza, la desigualdad, el racismo, la xenofobia, los prejuicios y estereotipos culturales negativos y el militarismo (Cabello-Tijerina y Vázquez-Gutiérrez, 2019).

y han teorizado de alguna manera sobre la violencia. Como señala Julio Aróstegui (1994, p.17):

«los tratamientos de la violencia han proliferado a partir de los años sesenta en las páginas de muchos tipos de publicaciones. [...] En el ámbito anglosajón –de Europa y América- especialmente y menos en el francés y alemán, la literatura sobre el tema ha proliferado de forma extraordinaria en la década de los ochenta. [...] El incremento de la violencia social y política en sus diversas manifestaciones operado en los años sesenta en todo el mundo fue, sin duda, una derivación directa y constatable de la primera gran crisis global en la segunda posguerra y de las relaciones difíciles entre el mundo occidental y los espacios no desarrollados a partir de la mitad del siglo. Resultado de los albores de una crisis mundial generalizada, la de los primeros años sesenta, del empoderamiento de las condiciones en los países más desfavorecidos de América del Sur, África y Asia, de los nuevos movimientos sociales en Europa y América, el fenómeno era también, desde luego, un reflejo de la «guerra fría», de la discusión de espacios de influencia a escala mundial entre las grandes potencias desde entonces. El reflejo de todo ello en la bibliografía es bien patente».

Ante esta proliferación literaria, la primera dificultad para el análisis social e histórico del fenómeno de la violencia es la de formular un concepto preciso y suficiente de lo que debe entenderse por ella. Pero, como plantea Julio Aróstegui (1994) quizás, el principal reto reside, más que en obtener una definición, en la dificultad de fijar los límites a los que el concepto de violencia debe ceñirse. Sin duda, la precisión semántica es esencial cuando se trata del complejo trabajo de

establecer qué es violencia y qué no lo es; qué debe considerarse dentro de un concepto científicamente presentable de ella y qué no. Sin duda alguna, «*fijar el campo y el marco preciso de lo que entendemos por violencia constituye un porcentaje decisivo del éxito de su comprensión*» (Aróstegui 1994, p. 21). Pero, como veremos, ese ejercicio no garantiza llegar a alcanzar la comprensión plena del concepto.

De esta manera, una de las primeras conclusiones a las que se ha llegado en esta modesta aproximación es que el problema de encontrar una aceptable y generalmente aceptada definición de violencia, es muy probable que carezca de solución –y posiblemente de interés para los objetivos de este trabajo–. Quizás, la clave pueda estar en tratar de delimitar las fronteras de esa realidad que conocemos como violencia, diferenciándola de otros conceptos, de otras realidades o fenómenos que puedan tener similitudes en un contexto social amplio. Quizás, la respuesta pueda estar en conocer y analizar más sus efectos y consecuencias, que en lograr una innovación semántica a través de la aportación de una nueva definición que atraiga la atención de la Academia. En todo caso, a fin de completar los objetivos de esta tesis doctoral, consideramos obligado realizar una aproximación, lo más sólida y elaborada posible al concepto.

Así, a estas alturas, podemos acordar que la violencia es una palabra que fascina, excita y a su vez genera angustia y miedo, tal vez porque convivimos cotidianamente con lo que mata, daña, duele y destruye (Caviglia *et al*, 2011). Sin duda, todos sabemos lo que es la violencia, y reconocemos que vivimos rodeados de ella pues basta con leer las noticias o acercarnos a las redes sociales para sentirla.

Pero, «¿qué es la violencia?, ¿cuánto sabemos sobre ella?, ¿cómo la percibe la sociedad?, ¿por qué se ubica más allá de las razas, los lugares, los tiempos y los grupos sociales?, ¿cuáles son las causas de su permanencia?». Estas preguntas se las hace Caviglia et al (2011, p.15) en su libro «Violentología, hacia un abordaje científico de la violencia» y nos conducen a una multiplicidad de perspectivas que no nos permiten, como estamos señalando, tener un concepto claro y una aproximación única de la violencia.

En esta línea, la socióloga Elsa Blair Trujillo (2009), al procurar construir un concepto de la violencia que le permitiera abarcar un mejor panorama para cimentar conceptos teóricos más desarrollados, señala que no lo logró, y que ese resultado no fue sólo suyo, sino que otros académicos que realizaron esfuerzos similares, se enfrentaban a la misma dificultad. En este sentido, señala que:

«desde las aproximaciones a la violencia asociada a la política y al poder, trabajada por politólogos y polemólogos¹³; a la violencia como «mito» del origen, trabajada por antropólogos en las fuentes de la antropología política; pasando por corrientes psicológicas sobre las teorías de la agresión y por la criminología e incluso por teorías psicoanalíticas, y hasta por la agresión animal, los autores no llegaban a dar una definición precisa o a ponerse de acuerdo sobre el concepto. Quizá porque no existe una teoría capaz de explicar todas las formas de violencia. Ella tiene

¹³ La Polemología, fundada en Francia por Gastón Bouthoul, en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, se define como el estudio de las dos caras de la oscilación fundamental de la vida de las sociedades organizadas, es decir, la guerra y la paz. Es definida también, de manera más general, como el estudio de los conflictos y de la violencia, en sus relaciones con la vida de los hombres y de los grupos (Elsa Blair Trujillo, 2009).

numerosas caras, fruto de procesos distintos, por lo que creo que no sea posible establecer un concepto de violencia que sea unívoco» (p. 2).

Y es que la diversidad de sus manifestaciones y funciones sociales es indicativa de su carácter multidimensional que, finalmente, dificulta su teorización. González Calleja (2006) señala a este respecto que el carácter fragmentario y omnipresente de la violencia hace delicada su teorización. Su multidimensionalidad es indicativa de la pluralidad de sus valores anejos y de sus diversas funciones sociales, por lo que considera, que no se puede, ni se debe, estudiar como un fenómeno unívoco. La violencia presenta algunas dificultades importantes de partida para su estudio, y la primera de ellas es la apariencia difusa y anárquica de alguna de sus manifestaciones más llamativas, que no se dejan atrapar fácilmente por un análisis convencional de orden etiológico y tipológico. Es decir, la violencia, como bien señala Caviglia *et al*, «desafía todo tipo de categorías conocidas; puede ser todo y nada, legítima o ilegítima, necesaria o inútil, sin sentido y gratuita, o completamente racional y estratégica. Interpretaciones tan contrapuestas del mismo concepto generan una enorme dificultad en definir la violencia» (2011, p. 16).

En esta desazón cae también Julio Aróstegui (1994) pues considera que desde la academia y las ciencias sociales se habla arbitrariamente de una enorme cantidad de supuestas caracterizaciones de la violencia. Y enumera a modo de ejemplo, la violencia explícita o implícita, física o psicológica, activa o limitativa, violencia en el sexo, la violencia interpersonal y la violencia de género; la violencia política, social, ideológica; armada o civil, de intención y de acción, institucionalizada o coyuntural, estructural, simbólica, tranquila o regresiva, etc.

Ante ello, considera que el aumento indiscriminado de la extensión del término no hace sino debilitar su valor descriptivo y explicativo.

Por su parte, Caviglia *et al* (2011) considera que analizar la violencia desde una sola variable, una sola dimensión o una sola disciplina nos conduce a una mirada sesgada y parcial de la realidad. Como fenómeno multiforme, impreciso y con escaso consenso científico, es necesario confrontar los paradigmas admitidos, y tratar de disipar, caso a caso, lo que se cree que es y tal vez no lo es. Lo importante, por lo tanto, será prestar atención al contexto en el que se produce la violencia, o como señala este autor, al acaecimiento, el escenario, el discurso en el que se crea, para interpretar el cambiante potencial de un sedimento cultural que permanece entre nosotros. Quizás entonces, la violencia ya no tenga el mismo sentido, pero sigue teniendo sentido su enunciado.

En esta línea, lo señalado por el criminólogo norteamericano Jerome Skolnick a principios de los años 70, resulta pertinente aquí. Skolnick considera que la violencia es *«un término cuyo significado es establecido a través de procesos políticos. Los tipos de hechos que se clasifican varían de acuerdo a quién suministra la definición y quién tiene mayores recursos para difundir y hacer que se aplique su decisión»* (Del Olmo 1975, p. 296). En otras palabras, el concepto de violencia es en sí mismo un concepto político, lo cual explica las dificultades al intentar definirlo con precisión.

1.1. En busca de una definición.

A pesar de la dificultad teórica que estamos encontrando al definir la violencia, no es menos cierto que, como cabe suponer, existe un elevado número de intentos de definirla. Para ello, se han utilizado muchos medios, comenzando

–como se ha hecho en el apartado anterior– por acudir a un diccionario. En esta segunda ocasión, se recurre al Oxford English Dictionary¹⁴ en el que la violencia aparece definida como «a) *el ejercicio de la fuerza física con vistas a inferir una lesión o un daño a las personas o a la propiedad; b) la acción o conducta que es caracterizada por ella*».

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su «Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud» de 2002, nos propone la siguiente definición de violencia¹⁵:

«el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones» (p. 5).

Debe destacarse que antes de aportarnos esta definición, el susodicho informe nos aclara que:

- a) falta una definición clara del problema,
- b) es un fenómeno sumamente difuso,
- c) es complejo,
- d) es una cuestión de apreciación,
- e) puede definirse de muchas maneras, y
- f) su diversidad se debe a quién lo haga y con qué propósito.

A continuación, divide la violencia en tres grandes categorías según el autor del acto violento, a saber: la violencia dirigida contra uno mismo; la

¹⁴ Oxford English Dictionary, 2017. Oxford University Press.

¹⁵ Al definirla nos remite a un documento inédito: WHO Global Consultation on Violence and Health. Violence: a public health priority. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996

violencia interpersonal; y la violencia colectiva, lo cual será analizado con posterioridad.

Como explica Cristina Churruca (2014), esta definición, a pesar de ser restringida, es lo suficientemente amplia como para abarcar una extensa gama de actos que van más allá del acto físico, pues incluye las amenazas e intimidaciones y cubre las distintas manifestaciones de la misma, reconociendo que la clave de la violencia está en la violación de un derecho básico de la persona.

Esta definición de violencia es muy similar a la que, de forma más breve, utilizan la mayoría de investigadores de América Latina, y sobre la que existe cierto consenso, a saber: *«el uso, o amenaza creíble de uso, de la fuerza física contra otros o uno mismo»* (Briceño-León et al., 1997, p.198). Otra definición de violencia destacada por Aróstegui (1994, p. 24) es la de Mackenzie quien considera que *«hablamos de un acto de violencia cuando se infringe a una persona o a varias lesiones o sufrimientos por obra de un agente que conoce – o se debería razonablemente haber conocido– que sus acciones pueden producir tales efectos»*. Más compleja es la definición dada por Yves Michaud¹⁶:

«hay violencia cuando, en una situación de interacción, uno o varios actores actúan de forma directa o indirecta, masiva o dispersa, dirigiendo su ataque contra uno o varios interlocutores en grado variable, sea en su integridad física, sea en su integridad moral, en sus posesiones o en sus participaciones simbólicas y culturales» (1978, p. 20).

Con todo ello, vemos que los numerosos esfuerzos por lograr una definición del término han llevado a los antropólogos Garriga y Noel (2010) a

¹⁶Yves Alain Michaud es un filósofo francés especializada en el tema de la violencia social. En su libro «La violence», París, 1978, realiza esta definición de violencia.

hablar de una «inflación» del concepto de violencia, es decir, si la misma está en todas partes y predica sobre casi cualquier relación social concebible, ¿cuáles serían las ventajas analíticas de utilizar un término con un referente tan vasto y difuso a la hora de pensar rigurosamente una u otra variante de los fenómenos designados por ella? En este sentido, consideran que tampoco podemos usar el concepto de violencia para describir todas y cada una de las acciones sociales que impliquen contacto físico, comunicación verbal elevada u ofensa grave, porque –evidentemente– no podemos meter en el mismo cajón un insulto y un homicidio. La primera será una agresión y la segunda, violencia.

Esta compleja situación sucede quizás porque –como señala Jacques Sémelin¹⁷ (1983)- no existe una teoría capaz de explicar todas las formas de violencia, pues esta, como estamos viendo, tiene numerosas caras y es fruto de procesos distintos. Por esta razón considera, y estamos de acuerdo, que no podemos explicar con los mismos conceptos la violencia criminal, la violencia doméstica, la de una masa en delirio o la de una agresión militar. Sémelin se pregunta ¿Qué sentido tiene una palabra cuya utilización es tan excesiva? Es, efectivamente, la inflación de su uso lo que se vuelve un problema. Por eso, concluye Sémelin «*a quién habla de violencia hay que preguntarle siempre qué entiende por ella*» (1983 p. 17).

Frente a este esfuerzo realizado por muchos estudiosos para definirla, existe otro grupo de autores que presentan un enfoque «relativista». En este grupo destaca el sociólogo y antropólogo británico, Paul Heelas, quien considera que «*el de la violencia no es un concepto sociológicamente útil y, en*

¹⁷ Jacques Sémelin es un historiador y politólogo francés. El tema central de sus investigaciones es la comprensión, por la vía comparativa, de la violencia de masas durante el siglo XX. De entre su obra, destaca el libro «*Pour sortir de la violence*», París, Les édition ouvrières, 1983.

consecuencia, no podemos usar una definición de éste fuera del contexto cultural en que se origina» (Álvarez y Guadagno, 2020, p. 281-288).

Por ello, tras este breve debate conceptual que nos ofrecen innumerables autores desde diferentes disciplinas, este trabajo pretende aplicar un concepto concreto de violencia (la violencia estructural) a un determinado contexto, el latinoamericano, de donde trataremos de extraer una serie de características que nos acerquen y permitan entender el fenómeno de la violencia en esta región.

En conclusión, hemos intentado aproximarnos al concepto amplio de violencia, antes de abordar lo que sucede con este fenómeno en América Latina para luego relacionarlo con los refugiados –el segundo eje de este estudio–. Debemos tener claro que nos adentramos en un campo muy abierto y con poco consenso, por lo que, académicamente, es imprescindible definir los fenómenos que pretendemos analizar. Este trabajo ya ha presentado hasta el momento al menos 7 definiciones de violencia, y está previsto que se haga alusión explícita o implícita a alguna otra hasta llegar a las conclusiones finales, pero, como estamos descubriendo, la violencia, como concepto general, abierto y sin contexto no debe utilizarse en un estudio de estas características. Como hemos visto, existen diferentes violencias, en diferentes contextos o circunstancias. Como venimos destacando, no es posible construir una definición del concepto que las abarque a todas, por lo que siempre necesitaremos un contexto, un escenario en el que poder aplicar una definición dada. Es decir, el que quiera hablar de violencia tiene que explicar a qué violencia se está refiriendo.

Como señala Blair Trujillo (2009), no creemos que sea posible establecer un concepto unívoco y simple de violencia y puede que tampoco sea deseable. *«Es construyendo, deconstruyendo y reconstruyendo el concepto y las*

interpretaciones con las que trabajamos en cada investigación como podremos establecer líneas generales o «leyes» capaces de dar un marco inteligible a este fenómeno» (Trujillo, 2009 p. 33)

En este sentido, una de las autoras que más ha profundizado en la violencia desde el ángulo de la filosofía política, y que más luz nos ha dado sobre su concepto y amplitud es Hannah Arendt¹⁸, quien nos resume su larga propuesta académica sobre la materia señalando que: *«lo que observó George Sorel¹⁹ hace sesenta años, «los problemas de la violencia siguen siendo muy oscuros» (Sorel, 1906) es tan cierto hoy como lo era entonces» (Arendt, 1970 p. 48).*

A partir de todo ello, en este capítulo se profundizará en las características, causas y actores que generan violencia en América Latina, en el concepto de «violencia estructural», pues creemos que es el que mejor enmarca la realidad de la violencia en este continente, y trataremos de entender por qué esta región se ha convertido, entrado el siglo XXI, en la más violento del planeta.

2. La violencia en América Latina y el Caribe.

América Latina y el Caribe es en la actualidad el teatro de una guerra silenciosa y no declarada, la pandemia de la violencia, que le ha llevado a ostentar el triste honor de ser considerada como la región con mayores índices de violencia del mundo²⁰.

¹⁸ Hannah Arendt (1906-1975), fue una escritora y teórica política alemana, nacionalizada estadounidense, que puede ser considerada como una de las filósofas más influyentes del siglo XX.

¹⁹ Georges Eugène Sorel (1847-1922) fue un filósofo francés y teórico del sindicalismo revolucionario. Sorel había sido monárquico y tradicionalista antes de pasarse al marxismo ortodoxo en la década de 1890, pero siguió apoyando valores comúnmente asociados con el conservadurismo. Trató de llenar los huecos que veía en la teoría marxista pero al final creó una variante extremadamente heterodoxa de la ideología.

²⁰ Según un estudio del BID presentado en noviembre de 2018, América Latina registra el 39% de los homicidios de todo el mundo, mientras que los robos triplican la media, y concentra 41 de las 50 ciudades más peligrosas. Con sólo el 9% de la población mundial, la región es la única del mundo donde la principal causa externa de muerte es el homicidio (52% de los fallecimientos).

La OMS declaró en 1996, que la violencia interpersonal constituía un problema grave de salud pública en toda América Latina y el Caribe. Desde ese año, la situación no ha dejado de empeorar hasta llegar a convertirse en el principal problema económico y social de la región. Todo esto ocurre en un contexto de estancamiento o recesión económica que, agravado estos últimos años por la COVID-19, produce un incremento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad en la región²¹.

La mayoría de las muertes violentas en América Latina ocurren en las ciudades, donde ya vive el 80% de la población, según la OMS. Debe recordarse que América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo y que las grandes ciudades –de 1 millón de habitantes o más– han aumentado de solo 8 en 1950, a 56 en 2012²². Junto a ello, en la actualidad las muertes violentas son producto de la violencia interpersonal y cotidiana, no de guerras o de conflictos armados como en épocas pretéritas (como guerras civiles, golpes de Estado, persecución y represión política o fenómenos de terrorismo y paramilitarismo). Hoy, la violencia en América Latina tiene una triple característica que analizaremos en este trabajo. Así, nos encontramos con una violencia mayoritariamente masculina, urbana y joven.

Entre las principales aportaciones teóricas sobre la violencia de los últimos años, debe destacarse la del sociólogo y matemático noruego Johan Galtung, quien estudia en profundidad las causas de la violencia y de los conflictos. Galtung es el padre de la idea de violencia estructural, la cual define como *«aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las*

²¹ Estos aspectos los desarrollaremos en el Punto 4 del presente capítulo.

²² Así lo señala el informe de la CEPAL: «Población, territorio y desarrollo sostenible». Junio 2012. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/22425-poblacion-territorio-desarrollo-sostenible>

necesidades humanas básicas que sería el resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa».

Este concepto presenta un gran potencial para el estudio del fenómeno contemporáneo de la violencia en América Latina y así lo haremos a través del análisis de la obra y del concepto presentado por Johan Galtung y de las principales aportaciones, críticas y relecturas de otros autores.

En este apartado describiremos la situación actual de la violencia en América Latina y el Caribe y trataremos de analizar la multiplicidad de factores que han convertido a esta región en el continente violento por excelencia. Este estudio lo haremos fijando el límite temporal en el año 2020, para, de esta manera, mantener una perspectiva histórica de lo ocurrido desde la segunda mitad del siglo XIX, hasta las dos primeras décadas del presente siglo.

2.1. ¿Qué está sucediendo en América Latina?

Esta es la pregunta que se hacen, no solo los investigadores de diferentes disciplinas académicas, sino los propios ciudadanos de este continente y los que lo visitan, pues basta con leer los titulares de los periódicos, poner la radio o escuchar las conversaciones cotidianas de los vecinos para darse cuenta que la violencia es la principal preocupación para la mayoría de ellos. Pocos ciudadanos de las grandes urbes latinoamericanas han escapado de sus efectos o podrían decir que ningún familiar ha sufrido su flagelo. Año tras año, encuesta tras encuesta, informe tras informe, se confirma la gravedad de la situación en estos países.

Informes sobre el desarrollo de América Latina, que toman en cuenta los retos y las oportunidades que la región tiene por delante, coinciden en señalar que los dos grandes frenos de la región tienen que ver con la desigualdad y con

la violencia (CEPAL 2013; PNUD 2012, LAPOP, 2021). Si bien hasta la llegada de la pandemia de la COVID-19 se había producido un crecimiento económico y una estabilidad financiera notables, con un avance en la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, la violencia se había mantenido en unos niveles muy altos e incluso había aumentado. De la misma manera, las encuestas de victimización y percepción llevadas a cabo por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y el PNUD ponen de manifiesto que los ciudadanos de la región señalan el delito y la violencia como factores que limitan sus oportunidades reales y su derecho a vivir libres de temor y de amenazas (LAPOP-PNUD 2012). Como venimos señalando, estos factores se han mantenido y consolidado a lo largo de la última década en América Latina. Informes más recientes, como el Barómetro de Las Américas (LAPOP, 2021), continúan destacando a la violencia y a la delincuencia como una característica definitoria de la región y freno de su desarrollo.

En este sentido, el informe «Global Study on Homicide» 2019, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que con una tasa promedio de 17,2 homicidios anuales por cada 100.000 habitantes, Las Américas²³ –vocablo que incluye todo el continente americano, incluyendo EE.UU. y Canadá– es la región más violenta del mundo. Para América Latina y el Caribe, el promedio de los últimos diez años disponibles (2007-2017) es una tasa aún mayor, de 21,6, situación que se ve agravada en América Central y Suramérica, con tasas de 25,9 y 24,2, respectivamente. En 2017 –últimos datos disponibles– la tasa promedio para América Latina y el Caribe fue de 19,5.

²³ El nombre que se le da a la región está escrito en plural «Las Américas» porque ese es el nombre oficial que usa la OMS para referirse a todo el continente y, por tanto, incluye también a Estados Unidos y Canadá, así como a las islas anglosajonas del Caribe y los dominios territoriales de países europeos.

Para poder dimensionar esas cifras debemos tener en cuenta que, según el mismo informe, a nivel mundial, la tasa de homicidios ha ido disminuyendo lentamente durante las últimas dos décadas, desde un máximo de 7,4 por cada 100.000 habitantes en 1993, al 6,1 en 2017, incluido un período de disminución constante de 1993 a 2007 y un período de estabilidad a partir de entonces. Por su parte, en África se registra un promedio de 13 homicidios por cada 100.000 habitantes. En Europa el promedio es de 3. En Oceanía de 2,8 y en Asia de 2,3. Recordemos que en América Latina y el Caribe este promedio alcanza los 21,6, es decir, más de tres veces el promedio global (UNODC, 2019).

Como vemos, en términos generales, las tasas de homicidio se han mantenido en un nivel muy alto en Las Américas durante las últimas tres décadas. Durante el período 1990-2016, la tasa promedio de homicidios de la región se mantuvo entre 14,5 y 16,7 por cada 100,000 habitantes, o alrededor de dos a tres veces el promedio mundial, antes de aumentar a 17.2 en 2017. Por su parte, en Europa, aunque fluctuaba en el decenio de 1990, la tasa de homicidios ha disminuido en un 63% desde 2002, mientras que en Asia ha disminuido en un 36% desde 1990. Debido a las grandes lagunas de datos, las estimaciones de tendencias para África son tenues, pero generalmente indican una tendencia a la baja y luego estancada en un nivel alto (UNODC, 2019).

2.2. El estado de la cuestión.

Una foto aún más precisa de la actual situación de la violencia en América Latina la podemos obtener del brillante trabajo que realizaron Robert Muggah y Katherine Aguirre (2018), titulado «Seguridad ciudadana en América Latina: hechos y cifras». De este pormenorizado estudio, que utiliza múltiples fuentes, se extraen las siguientes 12 conclusiones:

1. América Latina es el hogar del 8% de la población mundial, pero sufre el 33% de los homicidios del mundo.
2. Más de 2,5 millones de latinoamericanos han sido asesinados violentamente del 2000 al 2017, la mayoría de ellos debido al homicidio intencional.
3. La tasa regional de homicidios de América Latina es de aproximadamente 21,6 por cada 100.000 habitantes, más de tres veces el promedio global.
4. Durante la última década, la tasa regional de homicidios de América Latina ha aumentado un 3,7% anual, tres veces la tasa de crecimiento de la población, que es del 1,1%.
5. Dadas las tendencias actuales, se espera que la tasa de homicidios de América Latina alcance el 39,6 por cada 100.000 habitantes para el 2030.
6. Al menos 17 de los 20 países con más homicidios del mundo se encuentran en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. La región sigue siendo la más mortífera del mundo en 2017, pero algunos de los países más violentos experimentaron mejoras, incluidos El Salvador, Honduras y Guatemala.
7. La violencia homicida está altamente concentrada en la región. En Brasil, Colombia, México y Venezuela se producen 1 de cada 4 homicidios a nivel mundial.
8. Más de 141 ciudades latinoamericanas (52% de todas las ciudades con más de 250.000 habitantes), registran tasas de homicidio por encima del promedio regional (21,5 por cada 100.000 habitantes).

9. En 2016, 43 de las 50 ciudades con más homicidios del planeta estaban ubicadas en América Latina.
10. La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres. En América Latina, al menos el 80% de todas las víctimas de asesinato son hombres en comparación con un promedio mundial del 74%. En América del Sur la proporción se eleva al 88% y en el Caribe al 83%.
11. La mitad de las víctimas de asesinato en América Latina tienen entre 15 y 29 años, lo que representa un tremendo coste humano y una considerable pérdida de productividad.
12. América del Sur tiene el nivel más alto de agresiones físicas y robos violentos denunciados en el mundo. Las encuestas de victimización²⁴ confirman altas tasas de estos delitos.

Ante este terrible panorama, se agotan las metáforas para describir el duro escenario de violencia en el que se desarrolla la vida en América Latina y el Caribe y las profundas consecuencias humanitarias y económicas de este fenómeno que, como señala Cristina Churruca (2014), son comparables a las experimentadas durante las guerras civiles que asolaron la región a mediados y finales de los años 80 del pasado siglo.

Debe señalarse que estos datos son anteriores a la pandemia de COVID-19, decretada a nivel mundial a principios de 2020. Como hemos señalado anteriormente, el marco temporal de este trabajo concluye en 2020, pero en el momento de realizar esta investigación, la salud pública domina la agenda global

²⁴ De entre ellas destacamos dos: la ENVIPE «Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública» del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. INEGI, 2019 <https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/CdE/ENVIPE.pdf> (visitado el 28/07/2022) y el «Enfoque en la victimización por delincuencia en América Latina y el Caribe » del Barómetro de las Américas de LAPOP (2022) <https://www.vanderbilt.edu/lapop/spotlights/Spotlight-Dunsizer-VIC1EXT-spa-final.pdf> (visitado el 28/07/2022).

y la de América Latina. La COVID-19 y sus efectos o estragos siguen marcando este periodo y está teniendo un gran impacto en esta región, no solo en términos de vidas humanas, sino también en términos económicos y estructurales. A pesar de ello, la violencia se consagra como la mayor preocupación de los ciudadanos que ven ahora como un nuevo elemento –la COVID19– exacerba este fenómeno al debilitar al Estado y a sus instituciones, que deben concentrar sus limitados recursos en la lucha contra la pandemia.

En definitiva, América Latina ha entrado en el siglo XXI desangrándose debido a la violencia endémica que sufre y que tiene su campo privilegiado de acción -como analizaremos- en las zonas urbanas y, sobre todo, en aquellas personas pobres, segregadas y excluidas de las grandes ciudades, donde la presencia del Estado es prácticamente inexistente o insuficiente.

2.3. Las variaciones de la situación de la violencia en América Latina.

Junto a esta foto general, debemos tener en cuenta, como señala Roberto Briceño (2009), que la situación en el interior de América Latina y el Caribe muestra diferencias muy importantes entre unas regiones y otras y entre un país y el vecino. Esas diferencias intra-regionales, al igual que los datos absolutos de la región y por países, han cambiado también estas últimas dos décadas. Por ello, resulta de especial interés para el objetivo de esta investigación realizar una comparación entre los datos que aporta Roberto Briceño (2009) para el año 2002 y los más recientes del estudio de Robert Muggah y Katherine Aguirre (2018) para el año 2017.

En este sentido, Briceño (2009), en el 2002 dividía los países por sus niveles de violencia en relación a la tasa mundial de homicidios²⁵, y los agrupaba en cuatro grupos, a saber, de violencia baja, media, alta y muy alta²⁶.

Así, en aquel año, con una tasa media mundial de homicidios de 8,8 por cada 100.000 habitantes, estos grupos estaban configurados de la siguiente manera:

- 1) Países con violencia baja (menor que la tasa mundial): Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y Paraguay.
- 2) Países con violencia media (superior a la tasa media mundial hasta una vez, entre 8,8 y 17,6): Perú, Nicaragua, República Dominicana, Panamá y Ecuador.
- 3) Países con violencia alta (entre dos y tres veces la tasa mundial, entre 17,6 y 26,4): Brasil y México.
- 4) Países con violencia muy alta (más de tres veces la tasa mundial, más de 26,4): Venezuela, Colombia, El Salvador y Honduras²⁷.

Solo 15 años más tarde, en 2017, la situación había experimentados importantísimos cambios y mostraba un enorme deterioro pues, con una tasa media mundial de homicidios que había descendido significativamente –hasta los 6,1 por cada 100.000 habitantes– estos grupos habrían de reconfigurarse de la manera siguiente:

²⁵ Los datos para este estudio fueron obtenidos del «Informe mundial sobre la violencia y la salud» de la Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud, 2002.

²⁶ Este ejercicio comparativo e ilustrativo lo realiza Briceño-León en varios de sus estudios de las últimas décadas. En algunas ocasiones, como en su estudio «La Comprensión de los Homicidios en América Latina: ¿Pobreza o Institucionalidad?» (2012), clasifica a los países según su tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes. (Menos de 10; entre 10-19; 20-29 y más de 30). Por el contrario, en «La violencia homicida en América Latina» de 2009, y que utilizamos en este estudio, los clasifica según se explica a continuación.

²⁷ Debe señalarse que en el estudio de Briceño-León (2009) no se incluyen a Bolivia ni a Guatemala.

- 1) Países con violencia baja (menor que la tasa mundial de 6,1): únicamente Chile (2,7), Ecuador (5,7) y -por escaso margen- Argentina (6,0).
- 2) Países con violencia media (superior a la tasa media mundial hasta una vez, es decir, entre 6,1 y 12,2): Bolivia (6,4), Nicaragua (6,8), Uruguay (7,6), Perú (7,7), Paraguay (9,4), Panamá (10,1) y Costa Rica (12,1).
- 3) Países con violencia alta (entre dos y tres veces la tasa mundial, entre 12,2 y 18,3): República Dominicana (16,0),
- 4) Países con violencia muy alta (más de tres veces la tasa mundial, más de 18,3): México (20,4) y Colombia (22,4).

Comparando la clasificación de Briceño (2009) con los datos de 2017, de Muggah y Aguirre (2018), y en aras a una mejor comprensión de las dimensiones de la violencia, nos vemos forzados a crear un quinto grupo de países, que podría ser denominado como:

- 5) Países con violencia extremadamente alta (más de cuatro veces la tasa mundial, es decir, más de 24,4). En este grupo se encontrarían 5 países: Guatemala (26,0), Brasil (27,8), Honduras (42,8), Venezuela (53,7) y El Salvador (60).

De esta última y nueva lista destaca la inclusión de Brasil, que tiene una población de 215 millones de habitantes, de los 437 de toda la región²⁸. Pero, si sumamos la población de estos 5 países con violencia «extremadamente alta», (Guatemala, 18 millones de habitantes; Brasil, 215; Honduras, 10; Venezuela, 29; y El Salvador, 6,5) nos encontramos con el escalofriante dato de que el 63% de la población de América Latina y el Caribe (278,5 millones) vive en países con niveles de violencia extremadamente alta.

²⁸Así lo señala la web especializada <https://worldpopulationreview.com/countries> (visitado el 20/03/2022).

Otra de las conclusiones de este estudio que llama la atención, está en el número de países que, en 2017, entran dentro de los grupos con violencia alta, muy alta y extremadamente alta. Así, si en 2002 en ese grupo se encontraban solo 6 de los 16 países analizados, 15 años después ese grupo había aumentado a 8 países. Además, se observa que mientras el problema se mantiene en niveles epidémicos en algunos países, como Venezuela, Honduras o El Salvador, la violencia y la criminalidad han aumentado en países que hace apenas unas décadas tenían índices delictivos bajos, como Argentina, Paraguay y Costa Rica.

Este estudio también nos permite visualizar que la violencia no es homogénea, ni idéntica en todos los países de América Latina, pero sí es generalizada y -con diferentes matices- existe y ha aumentado claramente en toda la región. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que la situación de la violencia no solo varía de país a país, como hemos señalado, sino que también presenta importantes diferencias dentro de los países, siendo el rápido proceso de urbanización que ha sufrido América Latina en las últimas décadas, su principal característica interior y territorial, como analizaremos²⁹ detenidamente en el apartado 3. Por último, y a tenor de los cambios que se producen, no debemos olvidar que no hay ningún país que esté vacunado contra la violencia pues todos pueden sufrir incrementos notables y deterioro de la situación a lo largo del tiempo (Briceño-León, 2012).

²⁹ Otros estudios se han centrado en el análisis de la violencia en las zonas fronterizas, como Annette Idler con su libro «Fronteras rojas» (2019) o en las zonas rurales, como Cristóbal Kay en «Conflictos y violencia en la Latinoamérica rural» (2001).

2.4. ¿Por qué América Latina es la región más violenta del mundo?

Si bien no estamos seguros de contar con una respuesta concluyente a esta cuestión, sí es cierto que en la actualidad sabemos mucho más sobre este problema histórico de la región. Las raíces en las que se hunde la violencia en el continente han sido profundamente estudiadas desde diferentes perspectivas académicas y posicionamientos políticos. Son muchas las teorías que han sido expuestas por la literatura relativas a la violencia latinoamericana, pero consideramos que este no es el lugar para su enumeración y estudio, sino que más bien, lo que se busca en este trabajo es entender la lógica que se esconde tras este flagelo y sus características actuales, para analizar, en el capítulo siguiente, sus efectos perversos sobre la vida de los ciudadanos en términos de seguridad³⁰, entre los que se encuentra el desplazamiento forzado de población, tanto en el interior de los países, como hacia al exterior.

Huelga decir a estas alturas que la violencia no ha sido ajena a los procesos de cotidianidad o transformación social de América Latina: violenta fue la conquista, violento fue el esclavismo, violenta fue la independencia, violentos fueron los procesos de apropiación de las tierras y de expropiación de los excedentes, (Briceño-León, 2002). Y violentas han sido las guerras en Centroamérica durante la Guerra Fría, el conflicto colombiano, la lucha de Perú contra las guerrillas, el terrorismo de Estado. Y violento es el día a día de millones de latinoamericanos que se levantan y salen a trabajar y a llevar a sus hijos al colegio con miedo de ser víctimas del hampa común. Y violenta es la salida de

³⁰ En este sentido, debemos tener en cuenta, como señala Alberto Priego (Universidad Comillas) en su artículo «La división entre la seguridad interior y la internacional. La transformación del concepto de seguridad» (2003), que asistimos a una transformación del concepto de seguridad y la desaparición de una frontera nítida entre la seguridad internacional y nacional. Desde el decenio de 1990, nos encontramos con nuevas amenazas emergentes entre las que se encuentra el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico y los crecientes flujos de inmigrantes irregulares, entre otros.

millones de venezolanos que huyen en la actualidad del hambre, de la falta de medicinas y de la violación continua de sus derechos humanos y se ven obligados a deambular por el continente en busca de protección.

Al analizar el problema de la violencia, Cristina Churruca (2014) considera que América Latina sufre una violencia de carácter endémico y prolongado, que afecta a la vida de las personas y a su relación con las autoridades públicas, por lo que urge reconocer la verdadera dimensión del problema para poder abordarlo con las políticas adecuadas. Churruca explica que ese «*carácter endémico y mantenido en el tiempo*» (2014 p. 319) se aprecia en el hecho de que la violencia se ha convertido en algo habitual en ciertos países y áreas de América Latina. Esta aproximación la había hecho con anterioridad Jenny Pearce, quien hablaba de una «violencia crónica» para aproximarse a la complejidad del fenómeno de la violencia en la región (Pearce 2007, p.7). Pero si bien América Latina ha experimentado históricamente niveles elevados de violencia, crónica o endémica, es desde mediados de la década de 1950 cuando las tasas de homicidio fueron de entre 5 y 8 veces mayores que las de Europa y Asia, como resultado de la violencia política que se vivió en prácticamente todo el continente (Churruca, 2014). Como hemos señalado anteriormente, a partir de la década de los 80, aumentó notablemente el número de homicidios, tanto en países que ya tenían altas tasas de homicidio (Colombia o El Salvador), como en aquellos con bajos índices, como Costa Rica y Argentina. La magnitud que alcanzó el fenómeno en las décadas siguientes llevó a considerar este fenómeno como un problema grave de salud pública³¹ en todo el continente.

³¹ Debe recordarse que la OMS declaró en 1996 que la violencia interpersonal constituía un problema grave de salud pública en América Latina y el Caribe.

Pero volvamos a las causas de este problema. Roberto Briceño-León señala en su artículo «La comprensión de los homicidios en América Latina: ¿pobreza o institucionalidad?» (2012, p. 3159-3160) que -básicamente- existen dos explicaciones sociales de la violencia. Por un lado, nos encontramos las teorías que la atribuyen a la pobreza y a la desigualdad y, por otro lado, las teorías de la institucionalidad o las normas sociales. Tradicionalmente se ha considerado que la pobreza y la desigualdad, así como las deficientes políticas económicas aplicadas en la región, habían sido las causantes de la violencia. Pero a partir del año 2000, en el que se registra en la región una disminución generalizada de la pobreza y de la desigualdad total, un crecimiento económico y una mayor inclusión social, se siguieron utilizando los mismos argumentos para justificar una violencia que no dejaba de crecer. Ante ello, Briceño-León propone una visión diferente de la manera de interpretar la violencia en América Latina y afirma que no es la pobreza, ni la desigualdad lo que nos permite entender las variaciones de los homicidios, sino la institucionalidad de esas sociedades, es decir, el fortalecimiento o debilitamiento del orden normativo formal e informal que sirve de contención a los comportamientos violentos. Sobre esta idea profundizaremos en el apartado 4 de este Capítulo.

Entre los seguidores de las teorías de la pobreza y desigualdad nos encontramos con los que consideran que existe una violencia calificada como «estructural», que supondría que las condiciones de pobreza, las privaciones, y las políticas económicas erróneas son en sí mismas una violencia que se ejerce sobre las personas. Este concepto de violencia estructural y su desarrollo es atribuido al sociólogo y matemático noruego Johan Galtung, quien estudia en profundidad las causas de la violencia y de los conflictos. Esta aproximación

presenta un gran potencial para el estudio del fenómeno contemporáneo de la violencia en América Latina y el Caribe y por eso haremos un análisis de su obra en el punto 3 de este capítulo, pues en este trabajo defenderemos que la conocida como «violencia estructural» es la que prima en la actualidad en el continente.

Por el lado de las teorías de la institucionalidad, Briceño-León (2012) señala que toda sociedad requiere de un conjunto de normas y leyes que permitan regular las relaciones sociales, distribuir funciones y establecer los mecanismos aceptables y reprobables de actuar, exaltando unos comportamientos y criminalizando otros, para hacer más fluida la relación social y previsible los comportamientos de todos. Lo importante, afirma Briceño-León, son las reglas del juego que tiene una sociedad, las cuales permiten a los individuos orientar su comportamiento, dirimir conflictos sin usar la fuerza y hacer predecible la vida en sociedad. Considera que en la sociedad la norma constituye el principal vínculo social y la institucionalidad está formada por las normas en su sentido amplio de convivencia y acuerdo social. Si bien reconoce que el tema no es sencillo y no se trata de cerrar el debate, sino al contrario, abrirlo, Briceño-León considera que:

«la pobreza o la desigualdad influyen en la criminalidad y en los homicidios, pero no de manera directa, sino mediadas por las instituciones. Por eso los resultados de las políticas públicas específicas, como el control del porte de armas de fuego, pueden variar tan notablemente de una ciudad o un país a otro, pues la aplicación y su éxito siempre estará mediado tanto por la capacidad real de aplicar la ley, como por el refuerzo general del sentido de la norma y del incremento de la

cohesión social. Por lo tanto, la explicación más poderosa a los cambios ocurridos en las magnitudes de los homicidios en América Latina debe buscarse en la institucionalidad y no en la pobreza de las sociedades» (Briceño-León 2012, p. 3.168).

2.5. Intentando comprender la violencia en América Latina.

Como venimos señalando, para explicar la violencia en América Latina y el Caribe se han desarrollado a lo largo de las últimas décadas múltiples aproximaciones y modelos que tratan de ordenar la larga lista de factores que comprende el concepto de violencia. Así, nos encontramos con modelos de tipo ecológico, como el que diseñó la OMS en 2002³² o el de Moser y Shrader (1998), de tipo económico (Rubio, 1999) o modelos que lo enfocan desde la perspectiva criminológica (Cerqueira y Lobao, 2004) o social (Concha-Eastman, 2000).

Por su parte, Roberto Briceño-León, uno de los mayores expertos en la violencia de América Latina y cuya extensa obra nos está sirviendo de referencia, ofrece una explicación³³ a la violencia actual en esta región a través de un modelo sociológico, el cual procura ordenar la multiplicidad de factores que inciden en la violencia en base al comportamiento social. Como explica el autor, el modelo sociológico procura trabajar con dos instancias de la vida social: la primera de ellas es la «situacional» que se refiere a condiciones generales de la sociedad y a circunstancias específicas (físicas del medio o sociales de los actores), que se imponen al individuo como referencias obligadas al momento de tomar sus decisiones. La segunda instancia es la «cultural», que se encuentra

³² En su Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, intenta comprender las distintas dimensiones e incluye al individuo en sus explicaciones, pues intenta que sea válido para los distintos tipos de violencia que entran en el informe.

³³ Si bien Briceño-León divulga este modelo sociológico en varios de sus artículos y libros de las últimas décadas, en esta parte de la investigación seguiremos una de sus obras más completas: «Sociología de la violencia en América Latina» de 2007.

fuera de la situación, le antecede en el tiempo, se impone a los individuos en el aprendizaje social y marca la manera cómo las personas van a interpretar las señales que les envía la situación (el medio o los otros actores) y cómo podrán decidir el curso de su acción (Briceño-León, 2007).

Su modelo de explicación de la violencia presenta tres dimensiones en las que se «*establecen las relaciones existentes entre los distintos niveles sociales (Macro, Meso y Micro) y los factores materiales-situacionales y culturales de la violencia, pero, a diferencia de otros autores y la OMS, no incluye al individuo, sino a sus circunstancias*» (Briceño-León 2009, p. 111).

- a) En el primer nivel nos encontramos con los procesos macro-sociales, en el que se sitúan los factores que originan la violencia, en el sentido aristotélico de la *causa prima*, y que se refieren a las condiciones de la sociedad y la cultura. Por sus propias características, estas circunstancias son las más difíciles de modificar pero, por ello, son las más relevantes como causas primeras.
- b) En un segundo nivel, nos encontramos con los aspectos meso-sociales, con una raigambre estructural menor y, por lo tanto, en este nivel la situación y la cultura tienen un efecto más inmediato en el comportamiento y es donde encontramos los factores que fomentan la violencia y que se relacionan con las condiciones materiales de la vida urbana, así como las expresiones singulares de las subculturas. Modificar estas circunstancias es más sencillo que en el nivel anterior y la libertad de las personas frente a estos factores es mucho mayor que en el caso anterior.
- c) En el tercer nivel, nos encontramos con los factores micro-sociales, que facilitan la violencia, es decir, son la expresión de los factores anteriores

o de su letalidad, pero no son en sí mismos productores de violencia. Estos tienen un carácter más individual y no pueden ser considerados como causas, sino simplemente como acompañantes y facilitadores del acto violento o como responsables de la letalidad de una acción.

Por lo tanto, el modelo sociólogo de Briceño-León sobre la violencia en América Latina, que analizaremos a continuación, distingue tres grupos de factores en relación a la existencia de la violencia, que se expresan en tres niveles sociales diferentes:

- a) Los factores que originan la violencia, que aparecen a nivel macro-social,
- b) Los factores que fomentan la violencia, que aparecen a nivel meso-social,
- c) Los factores que facilitan la violencia, que aparecen a nivel micro-social.

Dentro de cada una de estas dimensiones, que Briceño-León establece en forma de anillos o círculos que se superponen, nos encontramos con varios factores que mantienen una especial relación con la violencia.

2.5.1. En el nivel macro-social: factores que originan la violencia.

En este nivel macro, Briceño-León incluye cinco tipos de factores que explican la aparición de la violencia:

2.5.1.1. El aumento de la desigualdad.

El Informe Regional de Desarrollo Humano «Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe», lanzado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2021, señaló que la región se encuentra «atrapada» entre la alta desigualdad y el bajo crecimiento económico. La brecha entre extrema riqueza y extrema pobreza y la vulnerabilidad que caracteriza a la región, se profundizó aún más a raíz de la pandemia de la

COVID-19. Este informe no hace sino confirmar que en América Latina la distancia entre los pobres y los ricos es la más grande del mundo³⁴.

El informe explora tres factores que se repiten y retroalimentan el círculo vicioso de alta desigualdad y bajo crecimiento: la concentración de poder, la violencia en todas sus formas y las políticas de protección social que no funcionan bien. Este informe, presentado en junio de 2021, destaca también que la región es la más violenta del planeta, y advierte que, si bien la desigualdad causa mayor violencia, la violencia también aumenta la desigualdad porque afecta de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables, contribuyendo a perpetuar su estado de privación. En este sentido, en un profundo estudio sobre la desigualdad y el crimen en América Latina, Ernesto Schargrotsky y Lucía Freira (2021) encuentran que un aumento de 10 puntos en el índice de Gini se traduce en 9,3 homicidios adicionales por cada 100.000 habitantes. Además, como veremos con un poco más de profundidad en el punto 6, la violencia limita el crecimiento a través de su impacto sobre el capital humano (y la productividad) y sobre la inversión pública y privada que se ve distorsionada, así como por el gasto en seguridad y por la incertidumbre acerca de los derechos de propiedad.

Por último, como destaca el informe, el impacto de la pobreza en las tasas de homicidio y de victimización por delitos es menos robusto y más inestable que el de la desigualdad. Mientras que esta última parece ser un factor determinante de los niveles de violencia, la primera no lo es. Por todo ello, podemos hablar de una relación positiva y significativa entre desigualdad y violencia.

³⁴ Así lo señalaba Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en el marco de la reunión anual del Foro Económico Mundial (enero 2016). <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>

2.5.1.2. El aumento de la educación y el desempleo juvenil.

En las zonas urbanas de América Latina, y a pesar de las múltiples limitaciones, «a finales del siglo XX, un 86% de los jóvenes entre 15 y 29 años había logrado concluir estudios de primaria y un 26% entre los 20 y 24 años había completado la secundaria» (Briceño-León, 2007, p.45). Paradójicamente, este aumento en el número de jóvenes que tuvieron acceso a la educación no ha supuesto para los jóvenes mejores oportunidades para conseguir empleo, ni para ascender socialmente. Según la OIT³⁵, en 2018 la tasa de desempleo urbano entre los jóvenes latinoamericanos y caribeños de entre 15 y 24 años, llegó al 18%, una proporción que triplica la tasa de los adultos. En números absolutos, en esa fecha, había 10 millones de jóvenes que buscaban empleo sin conseguirlo.

No podemos olvidar, que la pandemia de COVID-19 ha provocado una crisis sin precedentes en todos los ámbitos. En la esfera de la educación, esta emergencia ha dado lugar al cierre masivo de las actividades presenciales de instituciones educativas en más de 190 países, deteriorando aún más la calidad de la enseñanza, especialmente de las clases pobres, e intensificado las brechas en los resultados educativos por estratos sociales. Así, tras el primer impacto de la COVID-19, en el primer trimestre de 2021, la OIT³⁶ informaba que la tasa promedio de desocupación juvenil en América Latina y el Caribe alcanzó el nivel más alto desde que se tiene registro, al llegar al 23,8%. Esta cifra representa un aumento de 3 puntos porcentuales en comparación con el nivel registrado antes

³⁵ Así lo señalaba en el artículo: «Empleo juvenil en América Latina y el Caribe» <https://www.ilo.org/americas/temas/empleo-juvenil/lang-es/index.htm>

³⁶ Así lo reveló el director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina, Vinícius Pinheiro. <https://www.portafolio.co/economia/empleo/desempleo-juvenil-en-america-latina-segun-datos-de-la-organizacion-internacional-del-trabajo-555100>

de la llegada del coronavirus, e implica que entre 2 y 3 millones de jóvenes quedaron fuera del mercado laboral ante la falta de oportunidades por la pandemia.

Como analizaremos en profundidad en el punto 2.7 de este capítulo, la violencia en América Latina es un asunto de jóvenes. La mitad de las víctimas de asesinato en América Latina tienen entre 15 y 29 años (Muggah y Aguirre 2018). El alto desempleo en este sector de la población es, como venimos analizando, uno de los factores que originan la violencia (Briceño-León, 2007). Por lo tanto, nos encontramos ante el círculo vicioso del desempleo juvenil, la violencia y la marginalidad, sin atrevernos a señalar qué fenómeno se da primero.

2.5.1.3. El incremento de las aspiraciones y la imposibilidad de satisfacerlas.

En línea con el factor anterior, esos jóvenes que se encuentran fuera del mercado de trabajo y de la escuela no tienen menos expectativas, ni sueños que los demás. Por el contrario, sus aspiraciones son las mismas que las que tienen los jóvenes con estudios y buenos trabajos. Hoy en día, los medios de comunicación y las redes sociales les hacen tener las mismas ambiciones y aspiran a vivir en el mismo mundo de comodidades que aquellos. Como bien señala Briceño-León, (2007, p. 48) «*somos terriblemente iguales en lo que deseamos y espantosamente desiguales en nuestras posibilidades reales de lograrlo*». Por lo tanto, considera que esta asimetría entre expectativas y logros plantea un drama clásico de la sociología, pues como los caminos prescritos por la sociedad (empleo, esfuerzo y ahorro) no permiten alcanzar los fines, muchos

jóvenes asumen los caminos proscritos de la violencia como un medio para arrebatarse lo que no pueden formalmente alcanzar.

2.5.1.4. Los cambios en la familia.

Briceño-León defiende que tradicionalmente la familia fue «*una de las mayores fuerzas de contención de la violencia pues incorpora a la persona en un mundo regido por normas y límites*» (2007, p. 50). Sin duda, esta institución establece, desde la infancia, criterios de lo que está bien y está mal, diferencias entre lo permitido y lo prohibido. A lo largo de la historia, la institución de la familia ha jugado un papel fundamental en la formación del individuo y de su comportamiento en sociedad. Por eso, «*los cambios que han ocurrido en la familia en América Latina tienen un impacto importante en las conductas violentas de los individuos*» (Briceño-León, 2007, p. 50).

En este sentido, es un fenómeno ampliamente verificado, que la familia clásica, donde hay un padre que trabaja, una madre que se ocupa de la casa y del cuidado de los hijos, y unos abuelos cercanos que comparten labores en la educación de los nietos, ha disminuido drásticamente en América Latina a partir de las últimas décadas del siglo XX, especialmente desde que se intensifica el fenómeno de la urbanización de América Latina, el cual analizaremos con posterioridad. Esta transformación de la familia clásica se produce por la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral en busca de una independencia económica, una vez que han culminado sus estudios. A ello debe sumarse que la disminución de los ingresos del hombre obliga a sus parejas a buscar ingresos adicionales para el hogar. En este sentido, América Latina y el Caribe es la región en la que se observa el mayor aumento en la participación laboral de las mujeres de entre 25 y 54 años de edad (del 57% al 67%) en las

dos últimas décadas (ONU Mujeres, 2019). Ante ello, el control social de los hijos se ve comprometido, sobre todo porque la vida urbana limita en exceso la presencia de los abuelos en muchas familias, lo que se traduce en que los hijos permanecen solos durante muchas horas al día.

Una muestra más de este cambio de paradigma lo encontramos en el informe «Maternidad sin matrimonio en América Latina»³⁷ (CEPAL, 2011) en el que se señala que desde 1970 hasta la actualidad, el peso relativo de los nacimientos de madres solas se ha duplicado, pasando del 7,3% al 15%. Además, los nacimientos en el seno de una unión consensual han pasado de representar el 16,8% a constituir el 38,9% del total de nacidos. Por lo tanto, *«la concepción y crianza de los hijos dentro del matrimonio ha dejado de ser mayoritaria en el contexto latinoamericano»* (CEPAL, 2011 p. 38).

Además, nos encontramos con el fenómeno del aumento de los hogares monoparentales, lo cual se produce por el aumento de los divorcios, como ha ocurrido en todos los países de la región. En las últimas décadas, las tasas de divorcio y separación no han dejado de aumentar hasta convertirse América Latina y el Caribe en la región con el mayor índice de hogares monoparentales encabezados por mujeres en el mundo. (ONU Mujeres³⁸, 2019).

Estos cambios en la estructura social básica -la familia- tiene múltiples consecuencias, pero una de las más inmediatas es, como señala Briceño-León

³⁷ Para realizar este informe se utilizaron las estadísticas vitales de nacimientos, los microdatos censales, previamente armonizados por el proyecto IPUMS-International, para 13 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela).

³⁸ El informe insignia de ONU Mujeres «El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2019-2020: Familias en un mundo cambiante», evalúa la realidad de las familias de hoy en el contexto de profundas transformaciones económicas, demográficas, políticas y sociales. Presenta datos estadísticos mundiales, regionales y nacionales y analiza temas cruciales como las leyes de familia, el empleo, el trabajo de cuidados no remunerado, la violencia contra las mujeres y las familias migrantes.

(2007), colocar a los jóvenes en la calle a disposición de los delincuentes profesionales, pues las familias no disponen de tiempo ni influencia para controlar la acción delictiva o violenta de sus hijos.

2.5.1.5. La pérdida de vigor de la religión católica como controlador social.

El quinto de los factores que da origen a la violencia a nivel macro-social, sería, siguiendo los estudios de Briceño-León que estamos analizando, la pérdida de influencia de la religión –en particular la católica– como mecanismo de control social, especialmente en las zonas urbanas. *«El proceso de laicización de las zonas urbanas de América Latina ha sido grande, la ley de Dios se ha desvanecido, ha perdido fuerza y capacidad disuasiva, pero la ley civil no ha sustituido su papel como regulador del comportamiento»* (Briceño-León, 2009 p. 112). En este sentido, no podemos olvidar que el quinto mandamiento de la tradición judeocristiana «no matarás» supone un freno inequívoco y contundente contra la violencia.

A partir de la década de 1960 se han propagado rápidamente en toda América Latina centenares de sociedades religiosas no católicas. El pluralismo religioso se ha afianzado como resultado, tanto del avance espectacular de las iglesias evangélicas pentecostales, como de una explosión de comunidades protestantes y creencias e hibridaciones religiosas. Estas iglesias evangélicas y protestantes, ejercen un control muy grande sobre el comportamiento individual, en temas como el consumo de alcohol o tabaco, los ritos diarios de culto y lectura, las aportaciones financieras a la Iglesia y los comportamientos violentos. En general, mantienen más fuerza impositiva en sus seguidores que el catolicismo (Briceño-León, 2009).

Según el Anuario Pontificio³⁹ de 2015, entre 1970 y 2014, los católicos pasaron de ser el 92% de los latinoamericanos a ser el 69%, por lo que se constata una disminución en el número de personas que se identifican como católicos. En definitiva, la religión católica ha perdido, no solo seguidores, sino también mucha fuerza e influencia en su capacidad de incidir en la vida cotidiana de los individuos⁴⁰.

2.5.2. El nivel meso-social: factores que fomentan la violencia.

En un segundo nivel, el denominado meso-social, se encuentran una serie de factores que, si bien no crean u originan la violencia, sí contribuyen al aumento de la misma. Briceño-León incluye en este nivel tres tipos de factores:

2.5.2.1. La segregación urbana que produce ciudades divididas.

La mayoría de las muertes violentas en América Latina ocurren en las ciudades, donde, como hemos señalado, ya vive el 80% de la población, según la OMS. Debe recordarse que América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo⁴¹ y que las grandes ciudades (de 1 millón de habitantes o más) han aumentado de solo 8 en 1950 a 74 en 2020. (ONU Habitat, 2020). Dentro de las ciudades, la violencia se concentra en determinadas zonas urbanas que reciben distintos nombres, como zonas marginales, áreas de ocupación informal o más popularmente como barrios, favelas, colonias,

³⁹ Así lo recogía el Consejo Episcopal Latinoamericano en la presentación del Anuario Pontificio 2015. <http://www.celam.org/presentacion-del-anuario-pontificio-2015-1360.html>

⁴⁰ Esta tendencia es confirmada por otros numerosos estudios, entre los cuales destacaremos el trabajo del Pew Research Center «Religión en América Latina. Cambio generalizado en una región históricamente católica» de 2014, cuya lectura se recomienda para profundizar en este tema. <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2014/11/PEW-RESEARCH-CENTER-Religion-in-Latin-America-Overview-SPANISH-TRANSLATION-for-publication-11-13.pdf> (Visitado el 18/03/2022)

⁴¹ Informe de la CEPAL: «Población, territorio y desarrollo sostenible». Junio 2012. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/22425-poblacion-territorio-desarrollo-sostenible>

comunas, ranchos, cinturones de miseria, invasiones, etc. Estas zonas se caracterizan por:

- a) su altísima densidad de población, motivo de conflictos interpersonales permanentes,
- b) un deficiente urbanismo, al construirse sin planificación, y
- c) una baja dotación de servicios públicos y de presencia del Estado.

Estas características facilitan, por un lado, el desarrollo del sector informal de bajos ingresos que construyó sus propias infraviviendas y se emplearon a sí mismos y, por otro lado, el control territorial de las bandas criminales que impiden el acceso de las fuerzas de seguridad del Estado y su eficaz y segura actuación (Briceño-León, 2009).

En definitiva, el proceso de urbanización de las ciudades de América Latina y el Caribe es clave para entender el actual fenómeno de la violencia en la región, por lo que se profundizará en este aspecto más adelante.

2.5.2.2. El mercado local de la droga.

Los problemas asociados a la producción, el tráfico y consumo de drogas en América Latina afectan a la calidad de vida de la población, están ligados a formas de exclusión social y debilidad institucional, generan mayor inseguridad y violencia y corroen la gobernabilidad en algunos países (Arriagada y Hopenhayn, 2000).

En relación a la violencia, el consumo de droga no pareciera ser un gran impulsor, pero sí el mercado de la droga, es decir, su producción, distribución y venta y su transformación, especialmente, a partir de los años ochenta. Como explica Briceño-León en su obra «Sociología de la violencia en América Latina» (2009), durante un tiempo, el arreglo comercial que se hacía entre los mayoristas

y los minoristas era el pago en dinero de una comisión por la venta de una determinada cantidad de droga. Esa situación cambió a partir de los años 80 y el negocio se planteó de una manera distinta. En lugar de un pago en dinero, se comenzó a proponer un pago en especies, es decir, con más droga. El problema se trasladaba ahora al minorista, pues, para poder alcanzar su ganancia debía vender más droga que antes y para lograrlo tenía dos posibilidades, o sus consumidores habituales le compraban más, o ampliaba su mercado y conseguía nuevos compradores. Pero esto no es tan fácil, así que la manera más sencilla de expandir su mercado era robándole consumidores a otros vendedores. «*Y esta es la historia de la guerra de las pandillas en América Latina por el control territorial de los mercados locales de la droga*» (Briceño-León, 2009 p. 59).

El mercado de la droga ha creado un acuciante clima de violencia e inseguridad en América Latina. Una evidencia de ello es que, entre las ciudades más violentas del continente en términos de homicidios, la mayoría de ellas se ubican en las rutas de las drogas⁴². Igualmente, en la violencia incide la presencia de armas y la falta de cumplimiento de los controles para evitar que lleguen a la población general (Salmerón, 2008).

2.5.2.3. La cultura de la masculinidad.

Como veremos con más profundidad en el punto 2.7 de este capítulo, la violencia en América Latina es hoy un asunto de hombres. Los hombres la ejercen y también la sufren. En este sentido, Briceño-León considera que la

⁴² Según Muggah y Katherine señalan en su informe «Citizen Security in Latin America: Facts and Figures» de 2018, El Salvador (1), Jamaica (2), Honduras (4), Belice (6), Trinidad and Tobago (7), Bahamas (10) y Guatemala (12) se encuentran entre los 12 países con más muertes por homicidio del mundo. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>

violencia tiene un sesgo de género por lo que puede ser explicada por la cultura de la masculinidad, es decir, ella obliga a los hombres a la confrontación y hace que *«los efectos protectores que podrían tener las conductas de evitación de los conflictos, no puedan ser adoptadas por los hombres por considerarlas como propiamente femeninas: hacerlo tendría repercusiones en su identidad de género»*. (Briceño-León, 2009, p. 112).

En el mundo, la tasa de homicidios de los hombres es entre 3 y 5 veces más alta que la de las mujeres. Hasta los 14 años de edad no hay diferencias entre los sexos, pero a partir de los 15 años, cuando se definen más las conductas de género, y hasta los 44 años, la diferencia se hace abismal, pues los hombres tienen una tasa 5 veces superior: 19 homicidios por cada cien mil habitantes varones, versus 4 por cada cien mil habitantes mujeres (OMS 2002). Como señala Briceño-León (2007), en América Latina la situación es aún peor. En Colombia, El Salvador y Venezuela la probabilidad de que un hombre muera asesinado es 12 veces mayor que para una mujer; en Ecuador, 11 veces y en Brasil, 10 veces. Pero, en general, la demografía de las víctimas de homicidio comparte características comunes en prácticamente todos los países de América Latina. Así, como señalan Muggah y Aguirre (2018) aproximadamente el 90% de todas las víctimas de asesinatos en América Latina son hombres en comparación con un promedio mundial del 74%. Cuando los niveles generales de violencia son altos, la proporción de hombres involucrados suele ser también alta.

En resumen, la mayoría de los autores considera que existe una cultura de la masculinidad que favorece las actuaciones violentas y la exposición al riesgo de la violencia, frente a una cultura femenina de la evitación del conflicto, el enfrentamiento y el riesgo.

2.5.3. El nivel micro-social: factores que facilitan la violencia.

Por último, Briceño-León señala tres factores que facilitan los comportamientos violentos o los hacen más dañinos o más letales, pues los posibilitan y potencian. Estos factores se encuentran en el ámbito micro social pues están al nivel del individuo, no de la estructura social.

2.5.3.1. El incremento de armas de fuego entre la población.

América Latina es la región que registra más homicidios causados por armas de fuego. A nivel mundial, aproximadamente el 32% de todos los homicidios se cometen con arma de fuego. La proporción es más del doble en América Central (78%) y considerablemente más alta en América del Sur (53%) y el Caribe (51%). En algunos países y ciudades, la distribución puede superar el 80%, como en Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Venezuela. Existe una relación entre países con altos porcentajes de homicidios relacionados con armas y altas tasas de homicidio en general (Muggah y Aguirre 2018).

Según la edición más reciente del estudio Small Arms Survey⁴³, se estima que en 2017 había alrededor de 60 millones de armas de fuego en manos de civiles en América Latina y el Caribe, excluyendo aquellas en posesión de militares y otras fuerzas de seguridad. Brasil es, por un amplio margen de diferencia, la nación latinoamericana con más armas de fuego en manos de la población civil, incluyendo tanto aquellas debidamente registradas como las que se portan de forma ilícita o sin cumplir los requisitos de registro ante las

⁴³ Small Arms Survey es una organización con sede en Ginebra que proporciona conocimientos imparciales a los gobiernos, los investigadores y a la sociedad civil, sobre todos los aspectos relacionados con las armas pequeñas y la violencia armada. En 2008 publicó un informe sobre «Estimación del número mundial de armas de fuego en manos de civiles».
<https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>

autoridades. Así, con más de 17,5 millones de personas en posesión de -al menos- un arma de fuego, de las cuales casi un 54% las portan de forma ilegal, se estima que alrededor de 8 de cada 100 ciudadanos brasileños poseen una de estas armas. En México, unos 16,8 millones de civiles pueden considerarse armados, de los cuales más del 81% lo son de manera ilícita. En tercer lugar, se encuentra Venezuela, donde este informe señala que existen casi 5,9 millones de armas en manos de civiles. Le sigue Colombia, donde se estima que la posesión de armas, tanto legal como ilegal, alcanza los 5 millones de unidades. En quinto lugar se encuentra Argentina, con 3,2 millones de armas en manos de civiles.

Por último, huelga decir que las armas de fuego no son responsables de la violencia, pero en condiciones de conflictividad social e individual facilitan las agresiones entre las personas.

2.5.3.2. El consumo de alcohol.

Como continúa analizando Briceño-León, el consumo excesivo de alcohol es un factor asociado con los comportamientos violentos y con la victimización. Muchos estudios señalan una asociación directa entre el consumo excesivo de alcohol y un aumento de la violencia intrapersonal. Así, en un estudio sobre violencia en la pareja en Caracas, se constató que uno de los factores asociados a las agresiones graves entre los cónyuges era el consumo excesivo de alcohol, por ambos o por uno de ellos (Briceño-León *et al.* 1998). Pero el alcohol en sí mismo no tiene por qué ser causa de la violencia ya que, al igual que la droga, puede producir un efecto adormecedor y tranquilizante en algunas personas y también puede tener un efecto desinhibidor en otras. En general, el consumo excesivo de alcohol se convierte en un facilitador de los comportamientos

violentos, por ello su control ha sido una medida importante en los programas de prevención de la violencia en ciudades de Colombia y Brasil, entre otras.

Debe destacarse también que la presencia del alcohol se ha verificado en los casos en los que las mujeres fueron víctimas de violencia por sus cónyuges o parejas y por el contrario, donde se introdujeron restricciones al consumo de alcohol, como en Brasil o Colombia, hubo una disminución correspondiente de estos delitos violentos, como señalan encuestas realizadas en 12 países de América Latina (Muggah y Aguirre 2018). A este respecto, la OMS señalaba en 2006 en su informe «Violencia Interpersonal y Alcohol» que la violencia interpersonal y el consumo nocivo o peligroso de alcohol son algunos de los principales problemas a los que se enfrenta la salud pública mundial. Consideraba que si bien las cantidades de alcohol consumido, los patrones de consumo y las tasas de violencia interpersonal difieren ampliamente de unos países a otros, en todas las culturas se observa una estrecha relación entre alcohol y violencia. *«El uno agrava los efectos del otro, y el consumo de alcohol está muy ligado al riesgo de que un individuo perpetre actos violentos o sea víctima de ellos»* (OMS, 2006 p. 2).

2.5.3.3. La incapacidad de expresar verbalmente los sentimientos.

Por último, Briceño-León señala como uno de los elementos que facilita la violencia, la dificultad que tienen algunas personas para expresar con palabras los sentimientos de rabia, frustración o disgusto que llevan dentro. La tesis que sostiene es que aquellos que no pueden comunicar su malestar con palabras, la expresan con acciones como bofetadas, puños o armas. La clave sería determinar por qué unas personas transforman sus impulsos en actos y otras no.

Para Briceño-León hay dos factores: uno serían los controles morales que frenan el paso al acto y el otro sería la realización substitutiva del deseo. «*Lo que hemos podido observar es que aquellas personas que no logran construir la substitución verbal, encuentran en el pasaje al acto su forma de expresar el sentimiento y el deseo*» (Briceño-León, 2007 p. 65). Su estudio concluye que la educación ofrece oportunidades de empleo e incorpora la normativa social en el individuo, pero también proporciona más habilidades verbales a las personas y eso les permite expresar sentimientos y manejar conflictos a través de la negociación y el acuerdo, es decir, con palabras y sin violencia.

En definitiva, estos tres tipos de factores que hemos analizado –que originan, fomentan y facilitan-, nos permiten realizar una aproximación multifactorial a la violencia en América Latina y darnos cuenta de que no existe una única causa de ella, como no existe una única definición. El fenómeno de la violencia en América Latina es muy particular por su amplitud y alcance y porque también es la manifestación de una sociedad en continuo cambio y conflicto. Así, nos encontramos con una sociedad que dejó de ser rural, pero todavía no llega a ser completamente urbana. Es una sociedad en proceso de laicización, en la que la religión católica va perdiendo espacio y capacidad para regular la vida cotidiana, pero aún no ha logrado asimilar la moral laica. Es una sociedad que ha construido un gran aparato estatal, institucional y legal, pero que no ha conseguido que esas entidades protejan la vida cotidiana de todos los grupos sociales.

Como hemos señalado, la situación de violencia no es homogénea, ni idéntica en todos los países de América Latina, pero sí es generalizada pues existe y se ha incrementado en toda la región. En todos los países sin excepción,

el tema de la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema crucial, causante de angustia y de miedo en las personas y –como analizaremos en el siguiente punto- ningún país está vacunado contra ella, pues todos pueden sufrir incrementos notables y deterioros de la situación. Pero, a pesar de todo ello, tampoco podemos considerarla como una condición irreversible o una maldición.

2.6. ¿Es la violencia una pandemia incurable?

Prácticamente el final del punto anterior responde a la pregunta de este nuevo apartado, pues el planteamiento que defendemos en este estudio es que la violencia no es una condición irreversible o una pandemia incurable. La violencia es una realidad que aparece y desaparece en la sociedad, ligada a muchos aspectos y causas, entre ellos, los que acabamos de analizar como factores que la originan, la fomentan y la facilitan y sus diferentes intensidades. Es decir, si se modifica, por ejemplo, el elemento de la tenencia de armas o el consumo de alcohol, o se mejora la inserción laboral de los jóvenes, se verificará un aumento o disminución de la violencia en una sociedad dada. Y esto sucede porque la violencia no es un fenómeno estable e inamovible a lo largo del tiempo. En este sentido, Briceño-León (2009) considera que la violencia está determinada por condiciones sociales y políticas (principalmente la desigualdad social, que analizaremos más adelante) que pueden ser alteradas, para bien o para mal, en el corto o en el mediano plazo.

Frente a esta posición, nos encontramos con lo que podría denominarse como visiones nihilistas sobre las posibilidades de reducir o eliminar la violencia de la sociedad. Estas teorías consideran que la violencia, o bien se halla tan enraizada en la cultura de la gente y sus instituciones que deja poco espacio para el desarrollo de políticas públicas que puedan reducirla, o bien estiman que no hay campo para las intervenciones mientras no se logre erradicar los

problemas estructurales asociados con la pobreza y la inequidad (Londoño *et al*, 2000).

El planteamiento de esta tesis doctoral se aparta radicalmente de esta última visión y responde a la pregunta planteada en este apartado con optimismo y de manera constructiva al considerarse que existe espacio para la aplicación de políticas que permitan reducir sustancialmente tanto la incidencia de la violencia como sus costos. En consecuencia, la violencia no es un castigo divino que la sociedad deba asumir como insuperable.

Son muchas y variadas las acciones y las políticas públicas que han demostrado ser eficaces contra la violencia, pero no es el objeto de este estudio analizar esas posibles soluciones al flagelo de la violencia en América Latina, ni, mucho menos, proponer las políticas públicas que se considerarían eficaces en esta materia. Tampoco pretende este estudio mencionar y analizar casos de éxito⁴⁴ en los que se ha logrado reducir la violencia a través de la puesta en práctica de determinadas políticas. En este sentido, podríamos remitir al lector a infinidad de estudios e investigaciones que demuestran la eficacia de mezclar ciertas medidas y políticas conocidas con acciones complejas, pero de enorme potencial, que ayudan a desestimular el comportamiento violento. Y como hemos señalado con anterioridad, dado que el fenómeno de la violencia es multicausal, generalmente se necesitará una combinación de acciones a diferentes niveles,

⁴⁴ Muchas ciudades y países de América Latina han logrado, en determinados momentos históricos, reducir la violencia a través de la aplicación de políticas concretas. Algunos ejemplos serían: «Cómo República Dominicana bajó el feminicidio un 70% en 7 años» <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/como-la-republica-dominicana-bajo-el-feminicidio-un-70-en-7-anos/>. Por su parte, Chile tenía en 2016 una tasa de homicidios de menos de 3% y la ciudad de La Serena era la ciudad más segura de Latinoamérica. Bogotá, entre 1995 y 2013, redujo su tasa de homicidios en un 70%. Medellín, entre el 2002 y el 2014 la redujo en más de 85%. Lo más impresionante fue Ciudad Juárez, que vio su tasa de homicidio desmoronarse de 282% a apenas 18 entre el 2010 y el 2015. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/casos-exito-reduccion-violencia-urbana-latinoamerica/> En 2020 El Salvador disminuyó un 60% los homicidios gracias a su plan de lucha contra el crimen. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/disminucion-homicidios-el-salvador-pandillas/>

a nivel del individuo, del hogar y de la comunidad en una combinación de políticas preventivas y medidas de tratamiento o remediales⁴⁵ (Buvinic *et al*, 1999).

No podemos desviarnos de nuestro objetivo académico, que no es otro que responder a las preguntas de investigación planteadas para entender por qué la violencia estructural, que analizaremos a continuación, se ha convertido en el principal problema económico y social de América Latina y llevarnos a analizar, en el Capítulo siguiente, cómo esa violencia se convierte en un elemento que expulsa a las víctimas de sus países, creando refugiados *de facto*.

Pero antes de llegar a ello, debemos analizar otra aproximación a la violencia, que no podemos soslayar, aunque sea brevemente. La violencia en las ciudades de América Latina es real, pero también es imaginaria. Es decir, se basa en amenazas reales, pero se construye sobre las percepciones, los comentarios, los rumores, las noticias sin contrastar y lo que se escucha en la calle. Como hemos señalado, las cifras de la violencia en América Latina en las últimas décadas son apabullantes, hasta convertir a la región en la zona más peligrosa del planeta. Pero esta violencia tiene un impacto social que va más allá de las víctimas y cifras reales. Como señala Briceño-León, «*la violencia produce una victimización vicaria⁴⁶ en la sociedad. La sociedad se siente víctima, en su conjunto, por la noticia de la muerte de un ciudadano, pues le duele su pérdida,*

⁴⁵ Buvinic, Morrison y Shifter desarrollaron un informe en 1999 para el Banco Interamericano de Desarrollo en el que analizan la situación de la violencia en América Latina y proponen políticas para contrarrestarla. Sus propuestas concretas para luchar contra la violencia clasificadas por sectores se pueden ver en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15120/la-violencia-en-america-latina-y-el-caribe-un-marco-de-referencia-para-la-accion>

⁴⁶ Con este nombre Briceño-León (2007, p. 201) «se refiere a aquella violencia que no sufrimos directamente, ni observamos presencialmente, pero que nos hace igualmente víctimas porque la han padecido personas cercanas o lejanas, nos producen un efecto de empatía y nos hacen compartir el dolor y la rabia que sabemos o suponemos en el otro».

pero se siente también amenazada» (2007, p. 196). Es decir, la violencia crea una gran empatía en las personas y se propaga con facilidad porque su percepción es el resultado de un cálculo subjetivo que hacen los individuos entre las amenazas a las cuales pueden estar sometidos y las fortalezas o vulnerabilidades que tienen para resistir dichas amenazas (Briceño-León, 2007).

Lo expresa con otras palabras Martín Cubel al identificar a la propia percepción de la violencia como un tipo de violencia en sí mismo. Es decir, la percepción de inseguridad, de miedo y de que puede pasarte algo fatal es una sensación intangible pero igual de importante que la violencia física infringida, la cual induce a un estadio de violencia individual y colectiva que *«atenaza las capacidades de desarrollo y crecimiento de las propias sociedades y de la correcta aplicación de las políticas públicas de seguridad, generando una violencia inducida ante las respuestas que deben darse»* (2016 pp. 7-8).

Otra manera de explicar esta idea de violencia imaginaria o vicaria es a través del concepto de victimización. Esta puede entenderse como *«un proceso de afectación física, emocional o social sufrido por un individuo o colectivo que ha sido víctima de un acto delictivo, violento o no»* (Ávila et al 2012, p. 81). La victimización hace referencia al temor o miedo a la violencia o a ser victimizado. Todos los que han vivido o visitado América Latina sienten –incluso antes de llegar a la región- el miedo que existe por visitar o residir en sus ciudades. Amigos, conocidos o las redes sociales recuerdan constantemente los peligros que existen de sufrir robos, secuestros, extorsiones y homicidios, lo cual puede producir una afectación emocional y miedo a la violencia, es decir, la percepción –subjetiva e individual– de que hay alguna posibilidad de ser víctima de un delito (Ávila et al, 2012).

Esta violencia imaginaria, el miedo a la violencia, el temor o victimización deben ser vistos como partes fundamentales e inseparables del fenómeno de la violencia que analizamos. Solo de esta manera, entendiendo la parte objetiva y subjetiva de la violencia, podremos interiorizar el terrible daño que causa en las personas y entender por qué se ha convertido en uno de los principales problemas de las sociedades de América Latina. Si bien es la violencia objetiva la que domina (Ávila *et al*, 2012), estos aspectos subjetivos de la violencia son reales, forman parte del fenómeno de la violencia y son objeto de trabajo en el área de la psicología y la sociología.

En definitiva, como recuerda Briceño-León en su análisis de la violencia y la institucionalidad (2012), para reducir la violencia –tanto la objetiva como la subjetiva y tanto la real como la imaginaria– se requiere de ingenio, de esfuerzo sostenido y de confianza en las políticas que se aplican. Pero también hace falta *«una osadía responsable que se atreva a pensar y a actuar en la dirección adecuada. El ritmo puede y debe modularse; la orientación debe sostenerse. Una sociedad tolerante, con instituciones fuertes, solidaria, compasiva y productiva, puede reducir la violencia»* (2012, p. 10).

2.7. Las nuevas formas de la violencia en América Latina y El Caribe en el siglo XXI.

América Latina y el Caribe es hoy un territorio libre de guerras y contiendas revolucionarias armadas. Entrado el siglo XXI, América Latina se enfrenta a otro tipo de violencia, que se caracteriza, principalmente, por su heterogeneidad y que nada tiene que ver con la violencia de mediados del siglo XX. Estos cambios en su naturaleza son fácilmente entendibles pues nos encontramos ante una sociedad en plena y constante transformación. Es decir,

«la violencia no ha sido ajena a los procesos de cotidianidad o transformación social de América Latina» (Briceño-León, 2002 p. 36).

Pero, no solo el nivel o la intensidad de la violencia ha variado considerablemente a lo largo de la historia, sino también sus formas y naturaleza. Como hemos señalado, la época indígena, la conquista, la evangelización y colonización, la lucha independentista, la formación de los Estados nacionales, la expansión imperialista norteamericana, la Guerra Fría, la época de las dictaduras militares, la posguerra fría, la guerra contra las drogas, el comienzo del siglo XXI, todos ellos son periodos cruciales de la historia del continente en los que la violencia ha estado siempre presente y se ha manifestado de una manera diferente o han prevalecido ciertos tipos de violencia. Incluso, y no podemos olvidar, el valor de la violencia ha cambiado pues en algunas épocas era aceptada como medio para conseguir fines políticos, económicos y sociales, o era defendida y promovida por diversos colectivos e, incluso, sectores de la Iglesia Católica⁴⁷ (Solís y Moriconi, 2017).

Así, frente a aquellas pretéritas manifestaciones de la violencia, hoy nos encontramos con otras representaciones o formas de violencia, como las guerras entre carteles de las drogas ilícitas, la delincuencia común en las ciudades, la violencia sexual y la violencia intrafamiliar (que, si bien siempre han existido, nunca hubo tanta sensibilidad con estos temas como en la actualidad), el pandillismo, el asesinato de líderes sociales y los conflictos ambientales, entre otros ejemplos.

⁴⁷ En este punto podemos citar a Ana María Amar Sánchez, de la Universidad de Buenos Aires, quien al prologar el libro *«Representaciones de la violencia en América Latina»* (2015) señala que, el cristianismo, al mismo tiempo causa de y remedio contra la violencia, se ha desempeñado como una de las matrices que han justificado la violencia, tanto la sistemática de las sociedades coloniales y neocoloniales, como ciertas formas de violencia extrema del siglo XX.

A estas realidades tenemos que unir el crimen organizado, un fenómeno moderno, complejo y transnacional, que no es propio de ningún país, aunque algunos lo sufran con mayor intensidad (Tablante y Tarre, 2013). Como señalan en su libro «Estado delincuente»:

«las modalidades clásicas de delincuencia organizada han sido superadas, lo cual no supone su desaparición sino su ampliación a sectores en los que antes no se había instaurado el fenómeno criminal. Del tráfico de drogas tradicionales, sin abandonar el homicidio, la extorsión o el secuestro, se ha pasado a las explotaciones ilegales de la minería o de los recursos minerales estratégicos; desde el asesinato como medio, se ha pasado a la ingeniería financiera, los delitos cibernéticos y el ataque a los sistemas económicos de los diferentes países; de las defraudaciones tradicionales, se han organizado fraudes masivos que han hecho temblar el sistema financiero» (Tablante y Tarre, 2013 p. 21).

Por lo tanto, nos encontramos con un cambio profundo de la naturaleza de la violencia en América Latina, pero no así de su intensidad, pues, como venimos analizando, los niveles de violencia actuales sólo son comparables con coyunturas bélicas (Solís y Moriconi, 2017). Así, frente a la violencia de la conquista, del esclavismo, de la independencia, de los procesos de apropiación de la tierra o de la Guerra Fría, hoy nos encontramos con un fenómeno distinto, singular y propio de esta región, que tiene tres características principales al ser una violencia principalmente urbana, masculina y juvenil (Briceño-León, 2007). A continuación, profundizaremos sobre estas tres ideas.

2.7.1. La nueva vida urbana

Según el estudio de Naciones Unidas «World Population Prospects»⁴⁸

(2019) desde 1950 los países de América Latina han transitado, con mayor o menor intensidad, de una situación de predominio demográfico rural a otra de amplia mayoría urbana. En 1950, en 13 de los 20 países de América Latina, más del 60% de su población residía en áreas rurales. Destacaban Haití, Guatemala y la República Dominicana con más del 75% de la población total viviendo en zonas rurales. En la década del 2000 ese panorama había cambiado sustancialmente y en todos los países de la región la población rural era inferior al 60% de la población total. Los que tenían porcentajes más altos eran Guatemala (54%), Haití (59%) y Honduras (54,5%), mientras que Brasil (19%), Chile (13%), Argentina (9,5%) y Venezuela (9,5%) tenían índices muy bajos de población rural (UN, Population Division, 2019).

Como hemos señalado, América Latina es hoy la región más urbanizada del mundo en desarrollo⁴⁹. Dos tercios de la población latinoamericana viven en ciudades de 20.000 habitantes o más y casi un 80% en zonas urbanas. De entre ellos, podemos destacar que el 93% de venezolanos, el 92% de argentinos y uruguayos, el 90% de los brasileños y el 89% de los chilenos ya viven en ciudades. Para 2050, la urbanización se espera que alcance al 86% de la población de todo el continente (CEPAL, 2012).

Como hemos visto con anterioridad, las grandes ciudades (de 1 millón de habitantes o más) han aumentado de solo 8 en 1950 a 74 en 2020. (ONU Habitat,

⁴⁸ Desde 1950 las Naciones Unidas presentan anualmente este informe sobre las estimaciones y proyecciones de la población en 235 países o áreas, respaldado por análisis de tendencias demográficas históricas. La revisión de 2019 presenta proyecciones de población hasta el año 2100 que reflejan una variedad de resultados plausibles a nivel mundial, regional y nacional.

⁴⁹ Este es un dato confirmado por todos los estudios de la última década como el de la CEPAL (2012), ONU Habitat (2020), o el de Muggah y Aguirre (2018) para el Igarapé Institute, entre otros.

2020). Tres de las megaciudades latinoamericanas –Sao Paulo (22,2 millones de habitantes), Ciudad de México (21,9) y Buenos Aires (15,3)– se encuentran entre las más grande del mundo. Otras metrópolis en expansión, como Río de Janeiro (13,5), Bogotá (11,2) y Lima (10,6), superan ampliamente los 10 millones de habitantes⁵⁰. En la actualidad, la región de América Latina y el Caribe cuenta con 215 metrópolis distribuidas de la siguiente manera: 6 metrópolis tienen más de 10 millones de habitantes, 3 metrópolis tienen entre 5 y 10 millones, 65 metrópolis tienen entre 1 y 5 millones y 141 metrópolis tienen entre 300.000 y 1 millón de habitantes (ONU Habitat, 2020).

Estas ciudades fueron un lugar de esperanza para la seguridad, el progreso personal, el bienestar y el derecho, y por eso entre los años 40 y 50 del siglo XX se produce esa enorme migración de personas hacia las zonas urbanas (Briceño-León 2007). *«La ciudad se vio como un lugar de oportunidades, del intercambio, del mercado, pero también del orden, la seguridad y la norma. [...] Es el lugar donde surge la ciudadanía, el vínculo entre iguales, sometidos a la ley, no a las personas»* (Briceño-León 2007, p.35). En definitiva, la ciudad se veía como el lugar de la modernidad, la civilidad, el bienestar, el progreso y donde obtener alguna protección.

Hoy, aquel sueño desapareció y las ciudades se han convertido en el escenario de una guerra silenciosa y no declarada. Es en las ciudades donde se encuentra el problema central de la violencia en América Latina que estamos analizando en esta tesis. Como señala Rosa del Olmo, *«en el momento actual,*

⁵⁰ Datos obtenidos del portal MacroTrends publicada en Statista, <https://es.statista.com/estadisticas/1192117/ciudades-sudamericanas-mas-pobladas/> (Visitado el 23/04/2022).

la violencia se asocia casi exclusivamente con el fenómeno de la criminalidad en su dimensión individual y es común que se ubique en un escenario urbano» (2000 p. 3). En este sentido, todos los estudios recientes corroboran un aumento cuantitativo y una transformación cualitativa de este fenómeno en las grandes ciudades de América Latina. Una serie de estudios⁵¹ señalan la velocidad sin precedentes con que se han extendido en el ámbito urbano las violencias de carácter social y delincuencial, especialmente a partir de la década de los 80, convirtiéndose en el principal problema de las ciudades y en la primera causa de muerte (Del Olmo, 2000).

Así, según datos de 2016, 141 ciudades latinoamericanas (el 52% de todas las ciudades de más de 250.000 habitantes), registran tasas de homicidio muy por encima del promedio regional que, recordemos, se encuentra en 21,5 por 100.000 (Muggah y Aguirre 2018). La ciudad más violenta sería San Salvador, con una tasa de homicidio de 136.7 por 100.000 habitantes. Le sigue Acapulco en México, con una tasa de 108.1, y, en tercer lugar, San Pedro Sula (Honduras) con 104.3 homicidios por cada 100.000 habitantes. Las tres primeras ciudades de la lista quintuplican el promedio regional de homicidios que, como se ha señalado, es el mayor del mundo. El mismo informe señala que 43 de las 50 ciudades con más homicidios del planeta se encuentran en América Latina⁵².

⁵¹ De entre los estudios sobre la violencia en las ciudades debe destacarse el «Estudio Multicéntrico sobre Actitudes y Normas Culturales frente a la Violencia (proyecto ACTIVA)», de Marco Fournier, Rebecca de los Ríos, Pamela Orpinas y Leandro Piquet-Carneiro y publicado en Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health 5(4/5), 1999. <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v5n4-5/v5n4a2.pdf>

⁵² Las diez primeras de esta lista son: San Salvador (El Salvador) con 136,7 homicidios por cada 100.000 habitantes; Acapulco de Juárez (México) con 108,1; San Pedro Sula (Honduras) con 104,3; Soyapango (El Salvador) con 91,1; Chilpancingo de los Bravo (México) con 88,1; Distrito Central (Honduras) con 79,9; Marabá (Brasil) con 76,7; Grande Sao Luís (Brasil) con 74,5; Ciudad de Guatemala (Guatemala) con 70,8 y Ananindeua (Brasil) con 69,6 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Pero, ¿qué pasó?, ¿por qué la ciudad se convirtió en un lugar tan peligroso? Como explica Roberto Briceño, a partir de los años ochenta, la situación de la violencia cambió en el mundo y aumentaron las tasas de homicidio en la mayoría de los países. Como venimos analizando, también en América Latina aumentaron en esas décadas, especialmente en países como Venezuela (cuya tasa de homicidio pasó del 8 al 25% en 10 años), México (del 10,2 al 19,6) y Colombia (que pasó de una tasa de entre 20 y 40% por cada 100.000 habitantes, en los setenta, a ubicarse entre 70 y 90%, en los noventa). *«Esta situación produjo un sentimiento de inseguridad muy agudo en las ciudades»* (Briceño-León, 2007, p. 36).

Ante ello, la ciudad se fue transformando poco a poco para adaptarse a las condiciones de inseguridad que fueron surgiendo. La ciudad tendió a reforzar los mecanismos de separación y segregación entre los diferentes sectores sociales. Las clases superiores siempre vivieron protegidas entre muros y zonas cerradas, si bien el aumento de la inseguridad les aisló mucho más y debieron reforzar su seguridad privada. Las clases medias comenzaron a cerrar las calles de sus vecindarios y a colocar seguridad privada. Luego, los sectores más pobres hicieron lo mismo con sus veredas peatonales y, como no tenían recursos para pagar policías privados, comenzaron a asumir ellos mismos su autoprotección. Además, ante el aumento de la inseguridad, la calle, como mercado abierto, se fue sustituyendo por los centros comerciales que ofrecen seguridad y pocas puertas (Briceño-León 2007). *«Con la violencia no solo se pierde la ciudad, sino también la ciudadanía, es decir, los derechos sociales que ha representado la ciudad moderna. La violencia es ahora una amenaza a los derechos fundamentales, como el derecho a la vida»* (Briceño-León 2007 p. 67).

Pero, como continúa destacando Briceño, las ciudades no eran productoras de violencia en sí mismas, es decir, no eran lugares violentos por definición, más bien al contrario, las ciudades tendieron a disminuirla en un primer momento con la llegada de la primera generación que se trasladó de los pueblos a las ciudades. Luego, cuando llegaron muchos más y el proceso se desbordó, nació una nueva generación y la ciudad se convirtió en un lugar hostil en el que había que sobrevivir recurriendo a la violencia. «*El proceso de urbanización de América Latina tendió a tener una dinámica concentradora de poder, riqueza y violencia*» (Briceño-León 2007 p.75). Es decir, poco a poco, las grandes ciudades fueron dificultando la cohesión social pues segregaban a los que iban llegando o ya nacían en ellas por estratos, sectores, zonas o barrios que harían muy visibles las desigualdades, generarían más oportunidades para la invisibilización del criminal e intensificarían la propensión para comportamientos desviantes, por lo que se verificará una correlación positiva entre la intensidad del problema de la violencia y el tamaño de la ciudad, tal y como señalan Buvinic y Morrison (2000).

En esta línea, Londoño y Guerrero (2000) sugieren varias hipótesis para explicar la relación entre crimen y ciudad. Una de ellas es que en las ciudades se encuentran las mejores víctimas, pues sus habitantes son –en general- más ricos que en las zonas rurales y hay más posibilidades para el robo. Otra es que las personas con una mayor propensión a convertirse en criminales se concentran en las urbes, bien porque el ambiente urbano propicia las conductas delictivas (es más fácil esconderse), bien porque los hombres jóvenes y otros grupos de alto riesgo, tienden a migrar más a las ciudades. A esto se uniría el hecho de que la probabilidad de arrestar a aquéllos que violan la ley es menor

en las ciudades, por la existencia de rendimientos decrecientes en la producción de arrestos, o porque las grandes ciudades, con multitud de necesidades sociales, no invierten lo necesario en policía y justicia. (Sobre los altos niveles de impunidad que existen en la región, y especialmente en sus ciudades, reflexionaremos más profundamente en el punto 5). Huelga traer a colación aquí, junto a estas claves que aportan Londoño y Guerrero, la presencia y efectos de la droga (consumo y mercado) y el porte ilegal de armas, que ya hemos analizado con anterioridad y su relación con la violencia en las ciudades.

En definitiva, las ciudades de América Latina dejaron de ser aquel remanso de seguridad, derechos y progreso para convertirse en un lugar extremadamente peligroso y lleno de riesgos.

2.7.2. Masculinidades violentas

Junto a su carácter urbano, la segunda de las características actuales de la violencia en América Latina y el Caribe es su naturaleza eminentemente masculina. Así, todos los estudios y estadísticas que la analizan, señalan que la violencia en América Latina es un asunto de hombres. Los hombres la ejercen y los hombres la sufren (Briceño-León, 2007). Dicho con otras palabras, los hombres son los principales agentes y víctimas de la violencia.

Algunos estudios han encontrado que en casi el 80% de las muertes por homicidio en la región, tanto la víctima como el victimario es un hombre. (Lozano, Hijar, Zurita *et al* 2000). Por ejemplo, para el caso de Colombia, Mauricio Rubio (2000) señala que el impacto de la violencia se concentra en los hombres de entre 15 y 44 años, grupo en el cual los homicidios constituyen más del 60% de las causas de muerte. Rubio considera que desde los años ochenta se ha agravado en Colombia el problema de la sobremortalidad masculina. Durante la

década de los cincuenta la sobremortalidad masculina era tan sólo de 1,4. En 1988 un hombre entre los 20 y 24 años de edad tenía un riesgo de morir que era 4,5 veces mayor que el de una mujer. En 1994, un hombre en este rango de edad, tenía 6 veces más probabilidades de morir que una mujer. Las diferencias por género son aún mayores en cuanto al riesgo de morir por causas externas. Para 1994 la sobremortalidad masculina se eleva vertiginosamente a partir del grupo de edad de 10 a 15 años, desde un riesgo tres veces mayor de morir a doce veces mayor entre el grupo de 20 a 24 años. En promedio, al momento de nacer, los hombres en Colombia pueden esperar vivir cerca de 4 años menos que lo estimado para ambos sexos, ante el riesgo de morir por homicidio (Rubio, 2000).

Como señaló la OMS (2002), en Colombia, El Salvador y Venezuela la probabilidad de que un hombre muera asesinado es 12 veces mayor que para una mujer; en Ecuador, 11 veces y en Brasil, 10 veces. Y algo similar ocurre en los países con bajas tasas de homicidios como Chile o Costa Rica, donde la probabilidad es 6 veces mayor en hombres que en mujeres. Según estudios más recientes, como el de Robert Muggah y Katherine Aguirre (2018), la demografía de las víctimas de homicidios comparte características comunes en prácticamente todos los países de América Latina. Este estudio también llega a la conclusión de que la mayoría de las víctimas de homicidio son hombres. Así, en 2015, aproximadamente el 80% de todas las víctimas de asesinato en la región son hombres, en comparación a un promedio mundial del 74%. En América del Sur la proporción sube al 88% y en el Caribe al 83%.

Al tratar de analizar las causas de esta preponderancia de la violencia masculina, algunos autores, como Briceño-León (2007), sostienen que existe

una cultura de la masculinidad que favorece las actuaciones violentas y la exposición al riesgo de la violencia. Es decir, consideran que, como en todas las relaciones de género, existen diferencias entre la cultura femenina y masculina ante el riesgo y la violencia.⁵³ La idea general es que en la cultura femenina predomina una conducta de la evitación y en la masculina de enfrentamiento. Así lo explica Briceño-León:

«La mujer evita el conflicto, la pelea, el riesgo y no le importa que le llamen miedosa. Al hombre sí le importa, porque evitar la pelea y el riesgo sería comportarse como una mujer y eso, en una cultura machista y cuando se tienen 15 años, es también muy peligroso, pues significa perder su identidad y ser objeto de burlas y desprecio social. La cultura de la masculinidad adquiere unas dimensiones especiales durante la adolescencia, pues en esta etapa se está construyendo la identidad propia. Ese es un momento difícil, especialmente para los hombres, pues están obligados a reafirmarse en la cultura de la masculinidad. [...] Hacerse hombre en un sector de bajos ingresos es muy duro para los jóvenes y la violencia es un modo de crecer» (2007 p. 57-58).

Otro autor que considera la violencia como un fenómeno básicamente masculino y lo analiza en profundidad es Johan Galtung (2003). Este célebre matemático y sociólogo, sobre cuya obra volveremos más adelante, considera que probablemente nos quedamos cortos al decir que el 95% de la violencia directa es cometida por hombres. Sus palabras no quieren decir que no haya mujeres que participen en bandas criminales, que apoyen la guerra, que roben,

⁵³ Esta línea es defendida por otros destacados autores como Tony Jefferson, quien tiene un estudio sobre este tema «Introduction to Masculinities, Social Relations and Crime» (1996), British Journal of Criminology, Special Issue, Vol. 36, N°3, p. 337-347; y Lames Messerschmidt, quien también establece una relación en su libro «Masculinities and Crime» (1993) USA: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

maten, etc. sino que los actos de violencia directa son cometidos mayoritariamente por hombres. En este sentido señala que *«las correlaciones entre género y violencia son muy elevadas y parecen ser invariables en el espacio y tiempo. La predisposición positiva masculina a la violencia es tan clara como la predisposición negativa femenina»* (Galtung 2003 p. 70). Pero, tras fijar una relación indudable entre violencia y masculinidad, señala que los hombres tienen interés evidente en desviar la investigación de esta cuestión, pues cualquier hallazgo da una mala imagen del hombre como varón, no como especie. Por lo tanto, para Galtung, parece más seguro estudiar la violencia humana, escondiendo su especificidad de género (masculino).

La tesis que mantiene Galtung es que parte de la explicación del predominio masculino en la violencia se encuentra en la interacción entre la sexualidad y la agresividad masculina, a la que le asigna un 10-20%, pues no puede presuponerse que la biología rija en solitario este terreno. Junto a ello, para Galtung, existen otros factores como la cultura (especialmente el lenguaje), la religión y los procesos de socialización de los niños y niñas, que explicaría este predominio masculino en la violencia directa⁵⁴.

Las ideas que hemos planteado en este punto las resume claramente Daniel Luz I Álvarez⁵⁵ al señalar que *«lo que muestran las cifras de violencia en América Latina es que el machismo, la existencia de masculinidades violentas y de estructuras de dominación masculina son factores tan o incluso más importantes que la inequidad para explicar la violencia»* (2014 p. 47). En

⁵⁴ Galtung desarrolla esta teoría en su libro «Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización» (2003), más concretamente en el Capítulo III de la Primera parte, que puede visitarse para conocer con más detalles su planteamiento, pues abundar sobre ello en este trabajo nos alejaría del fin perseguido.

⁵⁵ Asesor Regional del PNUD para América Latina y el Caribe en seguridad ciudadana.

definitiva, existe unanimidad entre los estudiosos de la violencia en que nos encontramos ante un fenómeno mayoritariamente masculino, pues los hombres son los que mayoritariamente la ejercen y, al mismo tiempo, la sufren.

2.7.3. La violencia es cosa de jóvenes.

Por último, analizaremos por qué los jóvenes son el rostro dramático de la violencia en América Latina, y por qué son a la vez las víctimas y los victimarios más importantes de este flagelo, pues, como señala Briceño-León (2007), los jóvenes matan y mueren con una ligereza sorprendente en América Latina.

Como analizamos en el apartado anterior, la cultura de la masculinidad adquiere unas dimensiones especiales durante la adolescencia⁵⁶, pues en esta etapa se construye la propia identidad de la persona. Ese es un momento especialmente difícil para los hombres, pues están obligados a reafirmarse en la cultura de la masculinidad que les rodea. Como destaca Briceño-León (2007), en numerosas investigaciones⁵⁷ se ha podido constatar que el ejercicio ostentoso de la violencia se da fundamentalmente entre los jóvenes de menor edad y antes que se consoliden como delincuentes de respeto en su zona, pues una vez que son reconocidos como tales y empiezan a tener una vida sexual estable con su pareja, disminuye el exceso de violencia y comienzan a administrarla con una racionalidad adecuada a los fines que persiguen. En este sentido, Vinicio Fournier considera que *«en muchos casos, los jóvenes actúan agresivamente como modus vivendi ante la marginalidad, pero también, en otros*

⁵⁶ A pesar de que la Organización Mundial de Salud (OMS) considere la adolescencia como el período que empieza desde los 10 años hasta los 19, cada país establece su propia edad de acuerdo con su cultura. En Brasil, por ejemplo, el Estatuto de la Crianza y del Adolescente (ECA), considera que la edad de los adolescentes corresponde de los 12 hasta los 18 años de edad.

⁵⁷ De entre ellas debemos mencionar la de Anabel Castillo «Menores transgresores: en búsqueda de adaptación social» (1997). Caracas: Universidad Central de Venezuela; y la investigación de Patricia Márquez, (1999) «The Street is My Home» (1999) Stanford: Stanford University Press.

casos, como mecanismo de identidad, expresión y reconocimiento» (2000 p. 148), en la línea que sostiene Briceño-León.

Así, nos encontramos con que la violencia se ha convertido en la principal causa de muerte entre los jóvenes en todos los países de la región (accidentes de tráfico y homicidios, en particular), al tiempo que el protagonismo juvenil en las diferentes expresiones de violencia organizada (asaltos, homicidios, secuestros, etc.) ha aumentado de manera exponencial, con un claro sesgo de género y de estratificación social, puesto que los protagonistas son principalmente varones y de estrato social bajo o muy bajo (Rodríguez, 2004).

Por ejemplo, para el caso de Honduras, Liliana Rincón y Alexis Henríquez (2018) señalan en un destacado estudio⁵⁸, que lleva el llamativo título de «Honduras: no apto para jóvenes», que en Honduras, uno de los países más peligrosos del mundo, los homicidios están vinculados con hombres jóvenes y en edad productiva. Así, en el periodo 2005-2014, el 56.6% de las víctimas fueron hombres de entre 15 y 34 años. En el caso de las mujeres, son las jóvenes y productivas las más afectadas por la violencia, pues suponen el 52% de los homicidios cometidos entre los 15 y 34 años. En general, como señala el estudio, es la población joven y en edad productiva de Honduras la más afectada por la violencia. Del 2005 al 2014, periodo que recoge el estudio, el 61% de los homicidios fueron cometidos en contra de personas jóvenes y en edad productiva (entre los 15 y los 34 años). Esta característica la comparten los países vecinos como El Salvador y Guatemala, sobre todo debido a la actividad de las pandillas o maras (Rincón y Henríquez 2018).

⁵⁸ «Honduras: no apto para jóvenes», forma parte del «Atlas de la Violencia en América Latina», de Solís Delgado y Morricón Bezerra. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2018.

A nivel general latinoamericano, las tasas de homicidio se concentran también claramente entre la población más joven. Como señalan Robert Muggah y Katherine Aguirre (2018), la tasa de homicidios entre la juventud latinoamericana es más de tres veces la de la población general, llegando al 70%. De hecho, el 46% de todas las víctimas de homicidio en América Latina tienen entre 15 y 29 años. La proporción de jóvenes que son víctimas de homicidio es más alta en Brasil (54% de todas las víctimas), El Salvador (52%), Honduras (51%) y Colombia (51%). Debe destacarse que el siguiente grupo de edad más afectado son los hombres entre 30 y 45 años.

Ante esta característica de la violencia, nos encontramos también con diferentes enfoques y aproximaciones que tratan de dar luz a la complejidad del fenómeno. Uno de estos enfoques lo podemos obtener de la llamada «epidemiología»⁵⁹ que, en su acepción clásica, busca explicar las diferencias de una enfermedad a lo largo del tiempo y entre poblaciones, así como evaluar el efecto de las intervenciones sobre el comportamiento de la misma. Un trabajo de Londoño y Guerrero (2000) extendió el alcance de la epidemiología clásica, tal y como se aplica en el campo de la salud, para aplicarla al comportamiento humano, donde la dinámica social y económica tienen enorme importancia. Este análisis epidemiológico mostró un patrón consistente de la violencia en América Latina y, para los fines de este apartado, señaló que *«las muertes por homicidio intencional ocurren con mayor frecuencia en las poblaciones jóvenes, de manera especial en los grupos de edad comprendidos entre 15 y 34 años, producidas en*

⁵⁹ La epidemiología es una disciplina científica en el área de la medicina que estudia la distribución, frecuencia y factores determinantes de las enfermedades existentes en poblaciones humanas definidas. Es la ciencia que estudia la dinámica de salud en las poblaciones.

su mayoría por la concurrencia de armas y alcohol» (Londoño y Guerrero 2000 p. 32).

En la línea de la importancia del contexto social y económico se encuentra también Vinicio Fournier (2000), quien, siguiendo a la mayoría de especialistas en la materia, realiza su investigación desde dos perspectivas complementarias: tomando a los jóvenes como víctimas y como victimarios. En este sentido, considera que hay una tendencia significativa de los jóvenes a ser más violentos en sus normas, actitudes y conductas, pero también a ser víctimas primordiales de esta misma violencia y de las condiciones de inequidad del ordenamiento social, cultural y económico vigente.

En este sentido, y volviendo a Centro América, en países como El Salvador, Guatemala o Nicaragua, la cultura de la violencia, la debilidad institucional de los sistemas policiales y de la Justicia y la disponibilidad de armas, constituyen secuelas de las guerras que sufrieron estos países y que se convirtieron en factores condicionantes de la violencia especialmente entre los jóvenes (Cruz *et al*, BID 2000). Esto no quiere decir que se atribuya completamente la responsabilidad de la existencia de la violencia al conflicto pasado sino, como venimos analizando, a esos factores que permanecen y pueden fomentarla o facilitarla. Sin duda *«la guerra del decenio de los ochenta, con sus secuelas, tiene mucho que ver en la manera cómo se ha posibilitado, presentado y configurado la violencia no bélica en los años noventa»* (Cruz *et al*, BID 2000, p.192) y siguientes. Estas guerras, sin duda, facilitaron la difusión de prácticas y costumbres violentas lo que llevó a que muchos jóvenes interiorizaran la violencia como una forma de vida. Muchos de ellos, nacieron, crecieron y se formaron sin conocer lo que era una sociedad en paz y otros muchos fueron

educados directamente para la violencia y la guerra, como es el caso de ex combatientes que ingresaron en el ejército cuando eran niños y cuando terminó la guerra se dieron cuenta que su única formación y estilo de vida era la guerra y la violencia.

La violencia entre los jóvenes es un fenómeno antiguo que afecta a todas las sociedades, pero cuando el 46% de todas las víctimas de homicidio son jóvenes entre 15 y 29 años, como ocurre en América Latina, la situación se convierte en una tragedia social. Pero, para Fournier:

«la violencia juvenil no es más que la punta de un enorme iceberg que viene gestándose poco a poco en nuestra cultura, cuyas raíces son múltiples y muy complejas, y cuya cobertura no se limita ni a los estratos jóvenes de la población, ni a las clases marginales, por el contrario, abarca en menor o mayor grado, o quizás deberíamos decir con menores o mayores grados de publicidad, a todos los sectores de nuestra sociedad» (2000 p. 148).

Hasta aquí hemos analizado la foto fija de lo que sería la violencia actual en América Latina y el Caribe. El negativo clásico sería el de un varón, de entre los 10 y 29 años, nacido y criado de una zona deprimida y altamente poblada de la ciudad, que es asesinado en un barrio de clase media a manos de otro varón joven, quien, alardeando ante sus compañeros de pandilla en busca de respeto, le disparó con un arma de fuego, al disputarse las calles en las que vender -al menudeo- la droga que le proporcionan las mafias.

3. ¿Por qué hablamos de violencia estructural?

En julio de 1974 la Sociedad Internacional de Criminología⁶⁰ celebró en Maracaibo (Venezuela) el XXIII Curso Internacional de Criminología, al que asistieron destacados especialistas de 23 países. Fue un encuentro histórico dentro del escenario criminológico y la realidad latinoamericana de la época por ser «la violencia» el tema de discusión. En este congreso, tal y como recuerda Rosa del Olmo (2000), la discusión se centró en torno a cuatro tipos de violencia: estructural, institucional, revolucionaria e individual, de acuerdo con la situación de América Latina en ese momento. Una de las conclusiones de este congreso que, recordamos, tuvo lugar hace más de 45 años, fue el predominio de la violencia estructural y su corolario, la violencia institucional, para comprender la violencia delictiva individual en América Latina y el Caribe (Del Olmo 1975, p. 163).

En agosto de ese mismo año, y también dentro del marco de la Sociedad Internacional de Criminología, se creó en San Pablo (Brasil), el primer taller de trabajo del Grupo Interdisciplinario de Criminología para iniciar el estudio de la conducta violenta. Dos años después, en agosto de 1976, se celebraría el primer Seminario de Investigación sobre el Proyecto Violencia en América Latina, en Quito, auspiciado por el Centro Internacional de Criminología Comparada⁶¹. Este proyecto abarcaría los siguientes aspectos: la violencia estructural y sus relaciones con la violencia institucional y el comportamiento violento individual y colectivo.

⁶⁰ La Sociedad Internacional de Criminología (SIC) se fundó en Roma en 1938. Es la única organización a nivel mundial en el campo de la criminología y justicia criminal. Su objetivo es apoyar las actividades e investigaciones destinadas a producir una mejor comprensión del fenómeno de la delincuencia a escala internacional. Goza de estatuto consultivo en las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, y participa en la labor de la UNESCO. www.isc-sic.org

⁶¹ De la Universidad de Montreal, Canadá.

Desde entonces, han ocurrido muchas cosas que repercutieron en la forma de abordar la problemática de la violencia en el continente. Pero un hecho está claro: en la década de los 90 la violencia se convirtió nuevamente en uno de los principales temas de preocupación de los científicos sociales (Del Olmo, 2000) y dentro de ella, el estudio de la violencia estructural, como causa primaria de la misma, ha tenido una significación y acogida muy relevante. A continuación, lo analizaremos.

3.1. La tesis de Johan Galtung.

El noruego Johan Galtung, sociólogo, matemático y uno de los fundadores y protagonistas de la investigación sobre la violencia, la paz y los conflictos sociales, popularizó el concepto de violencia estructural a finales de los años 60. Galtung, a lo largo de su extensísima⁶² y siempre innovadora obra, puso el acento en dos aspectos que no habían sido tratados con profusión hasta la fecha en relación a la violencia: los estructurales y los culturales, aportando una mirada más amplia e integral a este fenómeno.

En este apartado analizaremos las conceptualizaciones de violencia de Galtung, tanto a partir de su obra, como de algunas críticas y reflexiones que ha recibido su teoría. Nos centraremos en su concepto de violencia estructural – columna vertebral de la primera parte de esta tesis– y en las nociones complementarias de violencia directa y violencia cultural, que conformarían la idea de «el triángulo de la violencia», figura a través de la cual Galtung explica la relación existente entre esas tres manifestaciones de la violencia. Pero antes de ello, haremos una breve mención a otro de sus aportes más importantes: los estudios sobre la paz.

⁶² Su prodigiosa producción incluye 50 libros y más de 1.000 artículos publicados.

3.2. La paz (positiva) en la obra de Galtung.

Johan Galtung centró sus estudios en la noción de paz y, junto a otros intelectuales, fundó en 1959 el *International Peace Research Institute of Oslo* (PRIO)⁶³, el primero a nivel mundial en centrar sus estudios académicos en torno a la Paz. En su obra «Paz por medios pacíficos»⁶⁴ (1996) presenta sus teorías sobre la paz, el conflicto, el desarrollo y la civilización, que más allá de su perfectibilidad y de las falencias que todavía puedan tener, continúan siendo un punto teórico referencial para casi todos los investigadores en el campo de los Estudios para la Paz (Calderón 2009b) y están estrechamente relacionadas con otros temas como la violencia, la guerra y la ideología.

Galtung y su instituto trabajan con una conceptualización positiva de la Paz. Como es ampliamente conocido, ante el concepto de paz, nos encontramos generalmente con dos aproximaciones. Por una parte, existe la visión tradicional de Paz como ausencia de violencia directa, guerra, una situación sin conflicto o agresión. Sería la Paz en sentido negativo. Frente a ella, Galtung y sus seguidores se refieren a la Paz en sentido positivo, es decir, como aquel estado deseado en el que existe justicia social, en el que hay una mayor igualdad en la distribución del poder y los recursos, así como una cooperación e integración entre seres humano (Galtung, 1969).

Es importante señalar, como lo hace Percy Calderon (2009b), que la paz positiva y la paz negativa no son antónimos, pues si bien la paz negativa implica una ausencia del uso de la violencia directa, es perfectamente compatible con

⁶³ PRIO es una institución privada de investigación en estudios de paz y conflictos, con sede en Oslo. Galtung fue el primer director del instituto (1959-1969). Publica el «Journal of Peace Research», también fundado por Johan Galtung. En 2019, ocupó el puesto 50 entre los Think Tanks a nivel mundial.

⁶⁴ Dentro de su inmensa obra «Paz por medios pacíficos», reeditada en 2003, es su buque insignia en el que reúne muchos temas (paz, conflicto, desarrollo, civilización) en los que había trabajado durante décadas en trabajos monográficos.

un estado de dominación o de profunda desigualdad social, lo que no sería un estado social deseado. A su vez, cabe destacar que sería erróneo considerar que la paz positiva engloba la paz negativa dado que la paz positiva tiende a ver el conflicto como crisis de oportunidad, por lo tanto, se podría considerar una fuerza motriz del proceso de desarrollo y construcción de la paz, a diferencia de la paz negativa, donde el conflicto es *a priori* algo a evitar o suprimir.

Por lo tanto, Galtung y otros investigadores de la paz, proponen un giro epistemológico mediante el cual será posible comprender el carácter activo, científico, factible y práctico de la deseada paz. Demostrarán que es una realidad que puede ser racionalizada y teorizada (Calderón 2009b). Y de este planteamiento surge su célebre frase –refiriéndose a la ciencia en general y a los estudios para la paz en particular– que reza: «*no hay nada más práctico que contar con una buena teoría*» (Galtung, 2003 p. 223). Una teoría que permita observar no únicamente la violencia y la destrucción, sino también la posibilidad de justicia y de paz (Calderón 2009b).

En este sentido, frente a la máxima clásica de *si vis pacem, para bellum* (si quieres la paz, prepárate para la guerra) surge el giro epistemológico de Galtung y propone, en sentido contrario, *si vis pacem para pacem* (si quieres la paz, prepárate para la paz) (Galtung, 2003). Esta búsqueda de la paz la entiende Galtung tanto como un ideal, como un proyecto realizable pues considera que «*debemos ser realistas en nuestras mentes y mantener viva la flama del idealismo en nuestros corazones*» (Galtung e Ikeda 2007 p.26). A lo largo de su

obra se muestra convencido de que la Paz con medios pacíficos es posible y que la paz puede ser aprendida y enseñada⁶⁵.

Galtung define la paz «*como la capacidad de manejar los conflictos con empatía, no violencia y creatividad*» (1998 p. 18) y considera que la humanidad debe tener grandes reservas de estos tres ingredientes básicos de una cultura de paz. «*No hay alternativa a la transformación empática, no-violenta y creativa de un conflicto*» (2006 p. 90). En el momento del conflicto, señala, la empatía debe servir para conocer a las partes, la creatividad para poder ser de alguna ayuda y superar las contradicciones y la no-violencia para suavizar los comportamientos.

3.3. La teoría de la violencia.

Galtung considera que debemos contemplar la violencia en un contexto y el contexto elegido es «el conflicto». Para él, hay muchos malentendidos y conceptos poco afortunados de conflicto, «*ese gran Creador y gran Destructor*» (1998 p. 19). En este sentido, señala que nunca puede separarse la violencia de su contexto espacio-tiempo. El contexto en el espacio es la formación del conflicto, incluyendo a todas las partes involucradas, con todos los objetivos relevantes al conflicto, valores que se sostienen conscientemente, así como intereses relativos a la situación. Cree que es un error en la práctica del conflicto incluir solo las partes en el área de violencia limitada, confundiendo así los síntomas con las causas; y lo asemeja al médico que «*se refiere a la inflamación de un tobillo como un problema del tobillo y no lo relaciona con el síntoma de un problema cardíaco. O al hambre como la ingesta insuficiente de alimentos y no*

⁶⁵ Debe recordarse en este punto su artículo «La geopolítica de la educación para la paz. Aprender a odiar la guerra, a amar la paz y a hacer algo al respecto» (2014) en el que aporta escenarios y ejercicios prácticos para comprender lo importante que son los estudios para la paz dentro de una verdadera educación integral.

como un problema social» (1998 p. 29). Señala que las partes remotas entre bastidores pueden resultar cruciales. Un segundo error en la práctica del conflicto consiste en dotar a la historia del conflicto con un principio y un final que coincide con un limitado intervalo de violencia, desde la primera erupción violenta hasta el alto al fuego que se confunde con la paz. Como cuando se habla de la guerra del Golfo o Ruanda y se le considera como *«parte de una larga investigación con muchos datos y poca comprensión»* (1998 p. 29). Considera Galtung que una de las razones para ello es que *«la violencia es un comportamiento y puede ser observado, mientras que el conflicto es más abstracto»* (p. 29). Otra de las razones es política; la violencia puede escalar no sólo dentro, sino también fuera del área en la que se produce y volverse peligrosa para los demás a través del contagio, como una enfermedad contagiosa⁶⁶.

Concibe la violencia como un fracaso en la transformación del conflicto por lo que no se puede pensar en violencia sin considerar un conflicto subyacente a la misma. Así, una teoría de la violencia no puede ir desligada de una teoría del conflicto, por lo que resulta relevante referirse a esta última. Para este autor, una teoría del conflicto debe ofrecer mecanismos para entenderlo lógicamente, criterios científicos para analizarlo y metodologías que permitan su transformación (Calderón, 2009b). Para Galtung (1989), el conflicto es una de las fuerzas motoras de nuestra existencia y una constante en el ser humano.

⁶⁶ Es oportuno señalar aquí que Galtung compara en diferentes momentos de su obra la violencia con la enfermedad (ej. tuberculosis). Considera el aspecto violento del conflicto como un organismo con nacimiento, madurez y muerte, si bien los procesos con múltiples picos más que los de pico único, pueden ser más realistas (como las enfermedades). Señala también que la terapia contra la violencia tiene que aprender de la terapia contra la enfermedad: tiene que incluir prevención —construcción de paz estructural y cultural— e incluir rehabilitación, lo que significa reconstruir la paz cultural y estructural otra vez. Y una y otra vez. (1998).

Éste reside en la incompatibilidad que existe entre los fines que persiguen dos o más actores.

Tras esta somerísima introducción a la teoría de la violencia⁶⁷ de Galtung, debemos empezar a trazar el mapa de la violencia que nos propone, con los tres tipos de violencia que desarrolla y cómo ellas se relacionan entre sí, a saber, la violencia directa, estructural y cultural.

3.4. El concepto de violencia directa.

De entre las tres dimensiones en las que Galtung conceptualiza la violencia, la más visible es la denominada violencia directa. Sin duda, este es el tipo de violencia más fácil de explicar y de entender, pues se refiere a los hechos más evidentes e identificables, es decir, a toda aquella acción destructiva, tanto contra las personas, las colectividades o la naturaleza (Galtung, 1978). Dentro de este tipo de violencia también debemos incluir a las acciones contra uno mismo. Por lo tanto, para Galtung, en esta categoría entraría el suicidio (violencia directa, terminal, hacia el propio yo); el homicidio (violencia directa, terminal, hacia el otro); y el genocidio: (violencia directa, terminal, contra todo un pueblo).

«La violencia directa o de actor es la que se define en espacios personales, sociales y mundiales, y es intencionada, bien por acciones individuales, bien por personas dentro de colectividades» (2003 p. 57). Es decir, la violencia directa siempre tendrá actores claramente implicados, y como tales pueden ser identificados (Galtung, 1969). Esto es muy importante, pues no es solo la existencia de la acción lo que hace que la violencia directa sea más visible, sino también el hecho de que pueda identificarse con facilidad al actor o

⁶⁷ Para profundizar en ella se recomienda la lectura de su obra «Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia». Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz. 1998.

actores de la misma. Asimismo, la violencia directa suele ser una acción que se produce en un momento y lugar determinado (Galtung, 1971), diferenciándose de los otros dos tipos de violencia que se manifiestan de forma repetitiva, constante a lo largo del tiempo y cuyos comienzos son difíciles de determinar.

«La violencia directa puede dividirse en verbal y física, y en violencia que daña al cuerpo, mente o espíritu. Todas las combinaciones posibles dejan una estela traumática que puede suponer violencia con el paso del tiempo» (Galtung 2003 p.57). En su análisis de Galtung, Calderón (2009b) explica esta clasificación dividiéndola en violencia directa física y psicológica:

- La violencia directa física es la más fácil de identificar y es la que se ha conocido como violencia –sin adjetivos– a lo largo de la historia. Nos referimos a la manera habitual de concebir la violencia y a la que hacemos alusión, incluso sin querer, cuando en nuestra vida cotidiana hablamos de violencia. Serían los golpes, patadas, empujones y lesiones provocadas con objetos o armas pudiendo terminar en homicidio o suicidio, siendo estas dos últimas expresiones las más utilizadas para medir su prevalencia (Galtung y Høivik, 1971). En ocasiones puede ser cotidiana y en otras darse cíclicamente combinándose con periodos de tranquilidad (Rodríguez, 2004).

- La violencia directa psicológica es la que se ejerce tanto con palabras, como con comportamientos, es decir, a través de amenazas o castigos o con comportamientos, como el abandono o ignorar a una persona de forma sistemática⁶⁸.

⁶⁸ Algunos autores también la denominan violencia emocional e «incluye diversas formas tanto de violencia verbal directa -insultar, molestar o burlarse del otro-, como de exclusión social -ignorar a alguien, marginar a alguien de una actividad-» (Araos y Correa, 2004, p. 47). Cuando se manifiesta en el tiempo puede provocar efectos negativos en la autoestima y autoimagen personal (Valdivieso, 2009).

En definitiva, y utilizando palabras de Frederick Engels⁶⁹ (1844) –sobre el cuál volveremos a continuación– existiría una forma de violencia directa, visible, con un agresor y una víctima claramente identificables y en la cual el daño es infligido directamente por el agresor, con ayuda o no de algún instrumento o arma.

3.5. El concepto de violencia estructural.

Para comenzar la explicación del segundo tipo de violencia que señala Galtung, nos parece muy dicente hacer mención a un texto muy conocido de Engels (1844), escrito como conclusión a un informe sobre la situación de los barrios de trabajadores de Londres:

«Cuando una persona inflige un daño físico a otra, produciéndole la muerte, el acto es denominado homicidio sin premeditación; cuando el agresor conoce de antemano que el daño será fatal, llamamos a su acto asesinato. Pero cuando la sociedad sitúa cientos de proletarios en una posición en la que de forma inevitable se encontrarán con una muerte prematura e inevitable, una muerte que es tan violenta como la que produce una espada o una bala; cuando priva a miles de personas de la satisfacción de las necesidades vitales, situándolos en condiciones en las que no es posible vivir —obligándolos, a través de la fuerza de la ley, a permanecer en esas condiciones hasta que la muerte sea la consecuencia inevitable—, la sociedad sabe que esos miles de víctimas perecerán y aun así permite que esas condiciones se mantengan, este acto es un asesinato con tanta rotundidad como lo es el acto individual; asesinato

⁶⁹ (1820-1895) Filósofo, politólogo, sociólogo, historiador, periodista, revolucionario y teórico comunista y socialista alemán, amigo y colaborador de Karl Marx, dedica parte de su obra al análisis de la violencia siendo una de sus principales obras «El Papel de la Violencia en la Historia» (1888).

disfrazado e intencionado contra el que nadie puede defenderse por sí mismo, porque no parece un asesinato, porque nadie ve al asesino, porque la muerte de la víctima parece natural en tanto que el delito es más por omisión que por comisión. Pero asesinato, al fin y al cabo.» (Engels, 1844) [traducción de La Parra y Tortosa (2003)].

Por lo tanto, como ya señalaba Engels, junto a la violencia directa, existiría una forma de violencia menos directa, más difícil de visualizar, en la que no siempre es sencillo identificar al agresor, llegar a conocer a la víctima y en la que es mucho más difícil conocer los mecanismos que la explican (La Parra y Tortosa, 2003). Engels realiza una perfecta definición de una forma de violencia soterrada, encubierta, lenta pero implacable, que años después sería calificada como «violencia estructural».

Es decir, sobre la idea plasmada por Engels de «*privación de las necesidades vitales como asesinato disfrazado*», Johan Galtung construirá la teoría de la «violencia estructural», la cual se produciría en aquellas situaciones en las que se infringe un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas –la supervivencia, el bienestar, la identidad y/o la libertad– como resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa (Galtung, 1996). Para el filósofo noruego, la violencia estructural tendría como causa los procesos de estructuración social (desde los que se producen a escala de sistema-mundo, hasta los que se producen en el interior de las familias o en las interacciones interindividuales) y no necesitaría de ninguna forma de violencia directa para que tenga efectos negativos sobre las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o libertad de las personas.

Galtung explica que «*la violencia indirecta o estructural es la que se define como inserta en los espacios personales, sociales y mundiales, y no es intencionada*» (2003 p. 57). A esta, en algunas ocasiones, se le ha denominado también violencia institucional (Weigert, 2008) y se diferencia de la violencia directa, pues va más allá de una manifestación física y psicológica concreta, no queda remitida al plano interpersonal y, además, no existe un causante claro o que sea posible de identificar. Según Rennie (1999), la violencia estructural es una forma más insidiosa e indirecta que la manifestación física y psicológica (directa) de la violencia, pues está integrada a la estructura de las instituciones sociales y culturales, negando a las personas sus derechos humanos básicos.

La violencia estructural es explicada también como la violencia causada por las injusticias sociales y económicas derivadas de un menor acceso de determinados grupos que no pueden satisfacer sus necesidades humanas básicas y que opera a nivel local, nacional, internacional y mundial (Jiménez y Muñoz, 2004). Para Galtung, este tipo de violencia surge de la distribución desigual del poder y los recursos, es decir, forma parte de la(s) estructura(s) (Galtung, 1969). La violencia estructural sería entonces «*la suma total de todos los choques incrustados en las estructuras sociales y mundiales, y cementados, solidificados, de tal forma que los resultados injustos, desiguales, son casi inmutables*» (Galtung, 1998, p.16), e impiden, por lo tanto, satisfacer las necesidades básicas.

Otra alternativa para acercarnos al concepto sería, como sugiere La Parra y Tortosa (2003), eliminar el término violencia y enmarcar el análisis de los efectos de la privación de las necesidades humanas básicas, dentro de las explicaciones de las injusticias sociales, la desigualdad, la inequidad, la pobreza

o la exclusión social. Esta sería la propuesta de C.A.J. Coady⁷⁰, quien en Oxford Companion to Philosophy (1995) define la violencia estructural de la siguiente manera:

«La idea de violencia estructural implica una ampliación semántica de la palabra violencia, cuyo objetivo es mostrar que su amenaza está presente de manera institucional incluso cuando no hay violencia en el sentido literal o «amplio». La violencia estructural no involucra a actores que infligen daño mediante la fuerza, sino que es equivalente a injusticia social. Además de su potencialidad para llevar a confusión, el problema clave con el concepto es su dudosa sugestión de una variedad de problemas sociales que en apariencia son bastante diferentes, pero que en realidad, son la misma cosa y tendrían que ser abordados de una única manera» (La Parra y Tortosa 2003 p. 3).

3.5.1. Principales críticas al concepto.

El concepto de violencia estructural ha sido, tradicionalmente, apoyado con fuerza, pues supone una indudable contribución al análisis de un fenómeno complejo. Pero este apoyo generalizado no ha impedido que haya sido también objeto de críticas. Como señala Aaron Villarruel⁷¹ (2017), el término ha sido desafiado en numerosas ocasiones y maneras, desde desacuerdos amistosos, como el de Kenneth Boulding⁷², hasta la desaprobación o el rechazo explícito de

⁷⁰ Cecil Anthony John Coady, generalmente conocido como CAJ Coady es un filósofo australiano con una reputación internacional por su investigación tanto en epistemología como en filosofía política y aplicada.

⁷¹ Maestro en estudios de paz y sobre conflictos armados por la Universidad de Oslo, Villarruel publicó en 2017 el detallado artículo «Violencia estructural: una reflexión conceptual», en el que busca responder la pregunta metodológica de cómo el concepto de la violencia estructural se puede explorar operacionalmente. Se recomienda su lectura para una mayor comprensión del concepto.

⁷² Este economista británico, aunque desarrolló la mayor parte de su carrera en EE.UU., fue un académico de talla mundial y una figura magistral en la disciplina de las ciencias sociales. Publicó en 1977 «Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung» en la que analiza la obra de Galtung. Sus principales críticas son: El pensamiento de Galtung es estático; la paz no es ni negativa, ni positiva. Es una fase en un sistema de

su uso por parte de sus detractores más conocidos, como Jukka Gronow y Jorma Hilppö⁷³ o Jean-Pierre Derriennic⁷⁴.

En este sentido, las principales críticas que se hacen en las investigaciones y estudios sobre la materia, a la idea de violencia estructural desarrollada por J. Galtung son básicamente de dos tipos.

Un primer grupo, basa su crítica en que el concepto estaría vinculado a un momento histórico concreto, a saber, el periodo en el que se forja esta noción de violencia en la década de los setenta, en el contexto de la crisis de las democracias occidentales, mayo del 68, los efectos de la guerra de Vietnam, la guerra fría, etc. Con el final de la guerra fría y de la crítica del capitalismo, se habría producido una pérdida de actualidad del concepto en las investigaciones para la paz y habría cedido su protagonismo al estudio de las formas de violencia directa y a la investigación de las políticas concretas de lucha contra ellas (Zamora, 2018).

Para un segundo grupo, la violencia estructural de Galtung confundiría la violencia con todos los males del mundo, pues nombra realidades para las que ya existen conceptos más apropiados como pobreza, desigualdad o injusticia social. Como explica José. A. Zamora (2018), más que ayudar a comprender la desigual distribución de cargas y bienes, recursos y oportunidades, Galtung generaría confusión y moralizaría innecesariamente el discurso. «*El concepto de*

grupos en lucha; Paz y negativo son conceptos relativos; La pobreza no siempre depende de la violencia, sino que depende del comportamiento y de la cultura; entre otras.

⁷³ Profesores de la Universidad de Helsinki que publicaron en 1970 «Violence, Ethics and Politics» en el que sostienen que hay varias omisiones y confusiones detrás del análisis de Galtung sobre la violencia. Consideran que Galtung ha tratado de neutralizar el concepto de violencia, descuidando así la naturaleza ética de la misma y que su análisis de las dimensiones de la violencia parece vago.

⁷⁴ Este politólogo francés, miembro del Centre d'Etudes des Relations Internationales de Paris, publicó en 1972 «Theory and Ideologies of Violence», en el que señala que la violencia no debe ser estudiada sólo desde el punto de vista de las necesidades objetivas, sino que también debe tener en cuenta las metas que tienen las personas y su percepción de la violencia. Para Derriennic, la no-violencia no es lo contrario de la violencia, sino una estrategia de minimización de la violencia.

violencia estructural recogería la indignación sobre el estado del mundo, pero no poseería rigor analítico» (Zamora, 2018 p. 28). Por lo tanto, sus críticos le achacan indefinición, pues todo puede ser violencia, y una ampliación abusiva de la categoría de violencia para que quepan realidades que no lo son. Además, señala Zamora, se trataría de un concepto difícilmente «operacionable», pues, en su opinión, no hay forma de medir la violencia estructural, mientras que sí existen formas de medir la desigualdad, la pobreza, la represión y de analizar sus efectos más importantes.

3.5.2. Ideas finales.

Si bien volveremos más tarde sobre este concepto, tan importante para el fundamento de este trabajo, cerraremos esta primera aproximación con algunas ideas principales y básicas sobre el mismo, siguiendo a Daniel La Parra y José María Tortosa (2003):

A) La violencia estructural hace referencia al daño potencialmente evitable, en el que, a pesar de que no existe un actor identificable que provoca la violencia, éste es explicable a partir de estructuras sociales que producen una distribución inequitativa del poder y de los recursos.

B) El daño al que se hace referencia, se produce en las personas y más concretamente en la satisfacción de sus necesidades humanas básicas. Es decir, para Galtung (2003), esta violencia puede ser vista, tanto como una privación de los derechos humanos fundamentales, como una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades humanas básicas.

C) El componente estructural implica que esta forma de violencia está embebida en las estructuras sociales. Dichas estructuras sociales no son observables directamente, sino que se pueden llegar a explicar y a comprender

únicamente a partir de abstracciones. Ello implica que la labor de identificación de las situaciones de violencia estructural necesita un trabajo complejo de investigación de la realidad social.

3.6. El concepto de violencia cultural.

Como explica Juan Gutiérrez al prologar la reedición, en 2003, de la obra de J. Galtung «Paz por medios pacíficos», en 1969 Galtung había constatado la diferencia entre violencia directa y violencia estructural, por lo que definió un sistema bipolar, que fue durante veinte años determinante en la investigación de la paz. Pero, en 1989, se derrumbó el muro de Berlín y empezaron a visibilizarse nuevos tipos de conflicto. Al desvanecerse el conflicto Este-Oeste, etnias y naciones pasaron de un segundo a un primer plano en el escenario, y en la teoría de Galtung surgió la noción de violencia cultural⁷⁵ por lo que, de los dos polos que hasta entonces formaban el sistema de la violencia, se pasa a tres, transformándose la línea que unía los dos polos en un triángulo con tres vértices: violencia directa, violencia estructural y violencia cultural.

Galtung definirá la violencia cultural como:

«cualquier aspecto de una cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia –materializado en la religión, la ideología, el lenguaje, el arte, en la ciencia empírica y la ciencia formal– que pueda ser utilizada para justificar o legitimar la violencia directa y estructural, motivando a los actores a cometer violencia directa o a evitar contrarrestar la violencia estructural. La violencia cultural puede ser intencionada o no intencionada». (2003 p. 57).

⁷⁵ Este nuevo concepto es introducido por Galtung en 1990 en el texto «Cultural Violence», publicado en el Journal of Peace Research, 27, 291-305. Luego lo recoge en otras obras como «Paz por medios pacíficos», 2003 (pp. 261 y ss), documento que hemos utilizado en este estudio.

Galtung pone como ejemplos de la violencia cultural a las estrellas, las cruces y las medias lunas, las banderas, los himnos y los desfiles militares, el retrato omnipresente del líder, los discursos y los carteles incendiarios, los cuales son símbolos que vienen a la mente cuando hablamos de cultura. Pero deja claro que esos rasgos, citados anteriormente, son aspectos de la cultura y no la cultura en sí misma (2003). Considera que «*la violencia cultural hace que la violencia directa y estructural aparezcan, e incluso se perciban, como cargadas de razón —o por lo menos no malas—*» (p. 261). Galtung explica que igual que la ciencia política trata de dos problemas —el uso del poder y la legitimación del uso del poder— los estudios sobre la violencia se centran en la utilización de la violencia y la legitimación de su uso.

El estudio de la violencia cultural pone de relieve la forma en que se legitima el acto de violencia directa y el hecho de la violencia estructural y, por lo tanto, resultarán aceptables para la sociedad. Galtung explica que una de las maneras de actuación de la violencia cultural es cambiar el color moral de un acto, pasando del rojo/incorrecto al verde/correcto o, por lo menos, al amarillo/aceptable. Un ejemplo sería considerar que un asesinato por la patria, es correcto, mientras que un asesinato en beneficio propio, sería incorrecto. Otra forma sería hacer opaca la realidad, de forma que no veamos el hecho o acto violento, o, al menos, no lo veamos como violento. Evidentemente esto ocurre más fácilmente con algunas formas de violencia que con otras; un ejemplo sería el *abortus provocatus*. Por lo tanto, las ciencias de la paz necesitan de una tipología de la violencia, al igual que la patología es uno de los requisitos previos de los estudios de medicina (Galtung, 2003). La violencia cultural pone de relieve

la forma en que se legitima el acto de violencia directa y el cómo la violencia estructural se naturaliza y se vuelve aceptable en la sociedad (Galtung, 2003).

En su destacada obra «Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución»⁷⁶, Galtung señala que «*la violencia cultural es la suma total de todos los mitos, de gloria y trauma y demás, que sirven para justificar la violencia directa*» (1998, p. 16). Además, en todos sus escritos, Galtung aclara que difícilmente se puede clasificar como violenta a una cultura, por lo que debemos siempre preferir las expresiones tipo, «el aspecto X de la cultura Y», frente a estereotipos culturales como que «la cultura C es violenta». Pero, aclara, podrían imaginarse e incluso encontrarse culturas no sólo con uno, sino con todo un conjunto de aspectos tan violentos, vastos y diversos, extendiéndose a todos los campos culturales, que estaría garantizado pasar de hablar de casos de violencia cultural a culturas violentas. Para llegar a esa conclusión, se necesitaría un proceso de investigación sistemático, señala el autor.

Como destacamos anteriormente, Galtung identifica seis campos culturales y muestra cómo pueden ser utilizados empírica o potencialmente para legitimar la violencia directa o estructural. Creemos interesante recordar estos dominios culturales: la religión, la ideología, el lenguaje, el arte, la ciencia empírica (ciencias naturales) y la ciencia formal (lógica y matemáticas). A estas añade –finalmente- la cosmología⁷⁷ (2003).

⁷⁶ Partiendo de que «la paz es el camino», este libro, escrito para después de la violencia, nos indica que el alto el fuego, la tregua, aun siendo importante, no lo es todo. La respuesta que se articula en este libro se centra en sus tres «R»: Reconstrucción, Reconciliación y Resolución del conflicto (o transformación creativa y no violenta del mismo). La Reconstrucción irá dirigida a afrontar los efectos de la violencia directa, la Reconciliación irá dirigida a la violencia cultural y la Resolución a la estructural.

⁷⁷ El análisis más profundo de estos 7 ejemplos de violencia cultural puede ayudar al lector a conocer mejor el concepto de violencia cultural de Galtung (p. 267 y ss. de «Paz por medios pacíficos», 2003). En este estudio nos centraremos en el concepto de violencia estructural.

Por último, Galtung se pregunta por qué hay tantos estudios de la violencia directa y estructural y no de la violencia cultural. «*Si la cultura es importante para la violencia y la paz, y ciertamente lo es, sólo una mente dogmática la excluirá de investigaciones tenaces como los incontables estudios dedicados a los muchos aspectos de la violencia directa y estructural*» (2003, p. 275).

3.7. El triángulo (vicioso) de la violencia.

Galtung explica la relación entre estos tres tipos de violencia a través de un triángulo. Su famoso «triángulo de la violencia» constituye un esfuerzo pionero por representar la dinámica de la generación de la violencia en los conflictos sociales. Galtung representa el fenómeno de la violencia por medio de un iceberg, de modo que la violencia visible es solo una pequeña parte del conflicto. Por lo tanto, existe una violencia visible y una violencia invisible.

La visible suele coincidir con la violencia directa, es decir, con aquella que se concreta en comportamientos y responde a actos de violencia identificables. Es el aspecto más evidente de esta y, como hemos visto, puede ser por lo general física, verbal o psicológica. Pero también existen otras violencias que no son directamente visibles: la violencia estructural y la violencia cultural. La primera, es generada por un conjunto de estructuras que impiden satisfacer las necesidades más elementales y provocan su negación. La segunda, es responsable del marco que legitima la violencia y contribuye a reproducir las actitudes y comportamientos que la hacen posible. Lo fundamental de la reflexión de Galtung es que pone el acento en la imbricación de los tres tipos de violencia, de modo que cualquier reflexión sobre la violencia directa que ignore su entrelazamiento con las otras formas, dudosamente podrá dar cuenta efectiva de ella (Zamora, 2018).

Como señala José María Tortosa⁷⁸, por debajo de la violencia visible y directa hay siempre violencia estructural (conflicto, injusticia, contradicción) y una cultura de la violencia, o violencia cultural, que no desaparecen mecánicamente con la firma del tratado de paz tras un conflicto, por lo que pueden seguir siendo fuente de la violencia visible (Galtung, 1998. Prólogo p.10). Estas tres dimensiones de violencia estarían relacionadas, por lo que la violencia que se produce en cualquiera de las tres esquinas del triángulo se puede transmitir fácilmente a las otras esquinas (Galtung, 1990).

Pese a las simetrías, Galtung (2003) considera que hay una diferencia básica en la relación temporal de los tres conceptos de violencia. Así, considera que la violencia directa es un acontecimiento; la violencia estructural es un proceso; y la violencia cultural es una constante, una permanente, que se mantiene básicamente igual durante largos períodos, dadas las lentas transformaciones de la cultura básica.

Para Galtung, es evidente que la paz debe construirse en la cultura y en la estructura, no sólo en la «mente humana», pues el triángulo de la violencia tiene círculos viciosos integrados. En este sentido, los efectos visibles de la violencia directa serían los muertos, heridos, desplazados y daños materiales que golpean a la población civil. Pero los efectos invisibles pueden ser aún más perversos, pues la violencia directa refuerza la violencia estructural y cultural. Y esto, a su vez, puede llevar a incluso más violencia directa. Estos efectos serían para Galtung, el odio y la adicción a la venganza de los perdedores a causa del trauma sufrido, y la sed de más victorias y gloria por parte de los vencedores.

⁷⁸Científico social español centrado en la investigación para la paz. Es miembro investigador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (IUDESP) de la Universidad de Alicante (España). Prologó la obra de J. Galtung «Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución», publicado en 1998 por Gernika Gogoratuz. Colección Red Gernika.

Ante ello, Galtung ve el riesgo de que se cree un sentimiento de desesperanza, si la gente comienza a darse cuenta de la existencia de un círculo vicioso de la violencia, es decir: *«las estructuras violentas sólo se pueden cambiar mediante la violencia; pero esa violencia llevará a nuevas estructuras violentas y además reforzará una cultura bélica»* (1998, p. 17). Frente a ello, Galtung (1990, 1998) plantea que este complejo círculo vicioso podría transformarse en un círculo virtuoso si se trabaja en las tres esquinas del triángulo de la violencia. Para esto es necesario resolver:

1. El problema de la reconstrucción, dirigida a afrontar los efectos de la violencia directa, que busca curar las heridas abiertas y reparar los daños materiales.

2. El problema de la reconciliación de las partes en conflicto, que pretende deshacer el meta-conflicto e irá dirigida a la violencia cultural.

3. El problema de la resolución del conflicto subyacente, que tiene por objetivo crear las condiciones necesarias para solucionar el conflicto original, es decir, la violencia estructural⁷⁹.

Pero en esa relación, subraya que *«si se hace una de estas tres cosas sin hacer las otras dos, no se obtendrá ni siquiera la que se hace»* (Galtung, 2008 p. 17).

Por último, Galtung rechaza el malentendido tradicional de que la violencia está en la naturaleza humana. Por el contrario, considera que si bien el potencial para la violencia, como para el amor, está en la naturaleza humana, son las circunstancias las que condicionan la realización de ese potencial. La violencia

⁷⁹ Estas son las denominadas tres «R» de Galtung: Reconstrucción, Reconciliación y Resolución, que propone ante un conflicto (o transformación creativa y no violenta del mismo). Para profundizar en este punto se sugiere ver su obra *«Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia»*. Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz. 1998.

no es como el comer o las relaciones sexuales, que se encuentran por todo el mundo, con ligeras variaciones. Las grandes variaciones en la violencia se explican fácilmente en términos de cultura y estructura: la violencia cultural y estructural causan violencia directa, utilizando como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar su uso de la violencia (1998).

3.8. La violencia estructural en la América Latina del siglo XXI.

En este último apartado, trataremos de justificar porqué consideramos que el concepto de violencia estructural de Galtung es el que tiene mayor incidencia en la actualidad en América Latina. Como hemos visto, J. Galtung aplica el término violencia estructural a aquellas situaciones en las que el daño afecta a la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad y libertad). Este daño es resultado de procesos sociales que generan desigualdad, estratificación social y exclusión de los recursos necesarios para la supervivencia, sin necesidad de aplicar para ello la violencia directa.

Por lo tanto, el término violencia estructural remite a un antagonismo social y a una forma de dominación en la que juega un papel determinante la desigualdad social estructural, ya sea de género, etnia, clase, nacionalidad, edad, etc. Esa desigualdad estructural, favorece sistemáticamente a unos grupos en detrimento de otros, tanto en la posesión de recursos, como en el despliegue de capacidades y de acceso al poder. Su carácter estructural y sistemático no permite reducir esta violencia a actos directos y claramente imputables a individuos concretos. Esto no quiere decir que esas estructuras y dinámicas supra-individuales no se generen y reproduzcan gracias a la acción responsable de cada uno. Para Galtung (2003), las dos principales formas de violencia estructural tienen que ver con la política y la economía, es decir, la

represión y la explotación. También distingue entre la violencia vertical y la horizontal: la primera, surgiría de la represión política, la explotación económica o la alienación cultural, que violan las necesidades de libertad, bienestar e identidad, respectivamente. La segunda, actúa separando a la gente que quiere vivir junta, o junta a la gente que quiere vivir separada. Viola la necesidad de identidad.

Si hablamos de insatisfacción de las necesidades humanas básicas y de desigualdad, no podemos olvidar que América Latina es la región más desigual del mundo. Este no es un descubrimiento nuevo, sino un fenómeno que está bien documentado. Ya hemos hecho mención a ello al tratar de comprender la violencia en América Latina en el apartado 2.5 de este capítulo, analizar por qué la región se encuentra «atrapada»⁸⁰ entre la alta desigualdad y el bajo crecimiento económico y, como hemos dicho, por qué la distancia entre los pobres y los ricos es la más grande del mundo.

Pero, como señala el PNUD (2021), la desigualdad no debemos medirla únicamente en términos de ingresos, pues existen otros fenómenos que completan el cuadro de la desigualdad en la región. Las brechas de género en participación laboral continúan poniendo a las mujeres en un campo de juego desigual. Las personas LGBT+ continúan sufriendo discriminación en el colegio y en el mercado laboral y son víctimas de violencia más frecuentemente que las personas de otros grupos. Las minorías étnicas continúan sin reconocimiento como agentes económicos y políticos activos y rezagadas en el acceso a los servicios básicos, incluidas la salud y la educación.

⁸⁰ Ver el informe regional de desarrollo humano «Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe», lanzado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2021. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html

Con ello, la fotografía social y económica de América Latina en 2021 no es halagüeña. Como señala el PNUD y AECID (2021) en su informe «Cohesión social en América Latina», la región viene experimentando una situación socioeconómica compleja, de lento crecimiento económico, manifestaciones de conflictividad y tensiones sociales que amenazan y ponen en riesgo la cohesión social y la consecución de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. No podemos olvidar, que las múltiples crisis de la pandemia del COVID-19 han pesado más sobre los que ya se habían quedado atrás, exacerbando aún más las desigualdades a lo largo de 2021, 2022 y 2023.

En este sentido, si bien la CEPAL previó para la región un crecimiento económico del PIB del 6,2% (CEPAL, 2022), este no ha sido suficiente por sí solo para mitigar los efectos sociales y laborales de la pandemia, que son profundos y desiguales, y se encuentran estrechamente vinculados con los problemas estructurales de desigualdad, pobreza, informalidad y vulnerabilidad. Como destaca la CEPAL (2022) en su informe «Panorama Social de América Latina, 2021»⁸¹, la crisis social continúa pese a la reactivación económica, con tasas de desocupación y niveles de pobreza y pobreza extrema mayores a los observados antes de la pandemia de COVID-19. En 2021, la tasa de pobreza extrema habría alcanzado el 13,8% de la población (86 millones) y la de pobreza llegaría al 32,1% (201 millones). La tasa de desocupación en 2021 llegaría a un 11,8% para las mujeres y un 8,1% para los hombres. Otro dato importante que destaca el informe –y debe hacernos recordar la relación anteriormente señalada

⁸¹ Este informe realiza una exhaustiva radiografía de la situación social de ALC, especialmente centrada en el impacto de la pandemia en la pobreza, la desigualdad y los mercados laborales. Debe destacarse, a los efectos de este estudio, el Capítulo «E», dedicado a la población de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, una de las más afectadas por los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19, la cual –como señala– corre el riesgo de convertirse en una generación perdida.

entre juventud y violencia– es que los jóvenes registran tasas de desocupación que duplican las de los adultos y una elevada proporción de ellos trabaja en el sector informal.

Junto a estas manifestaciones de violencia estructural general en América Latina, podemos tomar una foto más centrada en un territorio en particular. Para ello, nos acercaremos al caso de Venezuela –país sobre cuya realidad volveremos más adelante y centraremos parte de este estudio– pues consideramos que este país nos brinda en la actualidad un ejemplo claro, real y práctico del concepto de violencia estructural que estamos analizando. La foto que presentamos a continuación la toma el Observatorio Venezolano de Violencia⁸², quien, en su informe de 2020 señala:

«En los últimos años la vida de los venezolanos cambió drásticamente. Los ciudadanos soportan precariedad, privaciones y empobrecimiento. La inseguridad alimentaria está presente en un 80% de los hogares venezolanos. La incertidumbre de contar con servicios públicos, transporte o gasolina, se extiende a toda la población. Esta realidad representa un tipo de violencia diferente, que no mata con una bala o un cuchillo, pero que puede provocar la muerte, es una violencia estructural. Esta violencia tiene diversas manifestaciones, que van desde la vulneración del derecho a un nivel de vida adecuado, al no acceder a los alimentos, medicinas y otros bienes básicos; la privación de los servicios públicos de agua, electricidad, gas doméstico; hasta las omisiones y abandono por parte del Estado del cumplimiento de sus obligaciones de

⁸² Es una organización no gubernamental venezolana creada a comienzos del año 2005 con el propósito de monitorear el fenómeno de la violencia y la inseguridad en Venezuela y la percepción que de la misma tiene la sociedad venezolana.

protección para con una población afectada por privaciones tales que califican como situación de emergencia humanitaria.

La población ha sido sometida a situaciones límite, como tener que caminar varios kilómetros por ausencia de transporte público o gasolina, o tener que soportar 20 horas sin luz, o meses sin gas doméstico o sin servicio de agua potable. Afirmamos que es una violencia estructural, es decir, violencia sistémica infligida por omisión y negligencia. Estas privaciones de servicios básicos, las dificultades para acceder a los alimentos y otros insumos, la cada vez mayor precariedad del ingreso, tienen otros efectos: someten a la población a situaciones de estrés y ofuscación que afectan la convivencia familiar y social y que se han provocado unas formas de violencia intrafamiliar cuya magnitud y expresiones no conocimos nunca antes. Durante el período de confinamiento por COVID-19, se acentuó el trato cruel, el maltrato en las familias, los casos de violencia sexual y de feminicidios por parte de parejas o exconvivientes, aumentaron los suicidios y las afectaciones de la salud mental. Por último, las organizaciones indígenas han denunciado que las niñas y adolescentes están siendo utilizadas como mercancías, que se negocian tanto para labores domésticas como para su explotación sexual» (OVV, 2020).

Este texto, que hemos querido dejar sin comentar, se explica por sí solo, y es un ejemplo gráfico, real y muy lamentable de violencia estructural, en este caso que sufre Venezuela, pero que descubrimos también en otras sociedades de la región, a diferentes intensidades. Este es un ejemplo práctico de un concepto teórico. Es la verificación de una teoría. Es el espaldarazo científico a

un desarrollo teórico. En definitiva, en Venezuela encontramos en la actualidad todos y cada uno de los elementos y aristas que desarrollan la teoría de la violencia estructural, anteriormente expuesta. Pero desearíamos que no fuera así.

Con este ejemplo y las explicaciones precedentes, creemos que queda respondida la primera de las tres preguntas de investigación que planteamos en su momento⁸³, y constituyen el eje central de esta investigación, pues a nadie se le escapa que tal situación de violencia estructural fuerza a muchos de los que se encuentran con fuerzas y algunos mínimos recursos, a abandonar su país en busca de un futuro mejor.

3.9. Conclusión.

La situación en Venezuela, en la cual seguiremos profundizando, es un triste ejemplo de los conceptos académicos y científicos que hemos analizado en este capítulo. Es un ejemplo de la violencia directa, pues solo en 2021 se registraron al menos 11.081 personas fallecidas por causas violentas (OVV 2021), lo cual se corresponde con una tasa de 40,9 muertes por cada 100.000 habitantes. Es un ejemplo también, de la violencia cultural, pues nos encontramos con un odio y adicción a la venganza creciente entre los diferentes estratos sociales y una «ideología de la violencia», que hace que se perciba como normal, aceptables o justificables situaciones que entrañan una profunda violencia. Y, finalmente, es, sobre todo, un ejemplo de la violencia estructural, que impide a los venezolanos satisfacer sus necesidades básicas, tal y como acabamos de analizar.

⁸³ «¿Cuál es la relación que existe en la actualidad entre la violencia estructural en América Latina y la producción de flujos migratorios, con especial atención al caso de la población venezolana?»

El esfuerzo de Galtung por representar la dinámica de la violencia de una manera gráfica y entendible, de conceptualizar la paz y los medios para llegar a ella, y de explicarnos la Violencia (en mayúsculas), como una suma de los tres tipos de violencia vistos, nos hace llegar al convencimiento, académico y político, de que debemos rechazar cualquier análisis y aproximación seria de la violencia que no englobe las tres clases citadas. Como Galtung, sostenemos la existencia de una concepción amplia de la violencia, más allá de la mera violencia física, en la que se relacionan directamente paz y desarrollo.

Llegados a este punto, hemos analizado con cierta profundidad la idea omnipresente de la violencia y el paradójico consenso que consiste en estar de acuerdo en la inexistencia de una definición universalmente aceptada. También, hemos analizado la situación de la violencia en América Latina y el Caribe, con datos recientes y presentando algunas teorías sobre sus causas. A continuación, hemos profundizado en la visión de Johan Galtung sobre la violencia y su aproximación al concepto de violencia estructural, piedra de bóveda de este estudio.

Por último, a continuación en este capítulo, analizaremos de manera más breve otros tres importantes temas que nos permitirán completar la reflexión sobre el concepto de violencia y su impacto en América Latina; a saber, la relación entre pobreza, violencia y desigualdad; la impunidad; y el coste económico que conlleva la violencia.

4. El debate sobre violencia, pobreza y desigualdad.

Una de las ideas más extendidas en torno a las causas, raíces o razones de la violencia es que existe un nexo entre la pobreza, la desigualdad y la violencia. Como ocurre con el concepto de violencia, que hemos analizado extensamente, la definición de pobreza no está tampoco exenta de controversias

y debate académico pues, aunque parezca sorprendente, no existe un acuerdo sobre lo que es una persona pobre. Numerosos organismos internacionales⁸⁴ han tratado de definirla y de cuantificar el número de personas que se califican como tal, pero no es objeto de este estudio ampliar este debate, ni dar datos sobre la pobreza en el mundo. En general, como señala Tortosa (1994), se entiende por pobreza la insatisfacción grave de las necesidades humanas básicas. Esta aproximación es suficiente para el objetivo de este breve análisis.

En este sentido, Briceño-León (2012) considera que las explicaciones sociales a la violencia tienen dos enfoques fundamentales. Por un lado, las que atribuyen a la pobreza y a la desigualdad y, por otro lado, las teorías de la institucionalidad, normas sociales y otros factores que no estarían relacionados con la pobreza.

Así, en primer lugar, nos encontramos con autores, como Tortosa (1994), que consideran que existe una relación innegable entre los hechos violentos y la pobreza. «*Esta relación se da en ambas direcciones: la violencia directa produce pobreza y a la inversa*» (Tortosa, 1994 p. 34). Este autor pone como ejemplo a las migraciones internacionales, pues, a su entender, parece claro que la pobreza es el factor central que interviene en la expulsión de una mano de obra que, casi por definición, busca empleo en los países ricos, donde cree que es más fácil encontrar trabajo. Estos inmigrantes accederían a aquellos trabajos que los locales no quieren por su dureza física o por sus condiciones económicas. Asimismo, esa inmigración da pábulo al racismo preexistente en la

⁸⁴ Por ejemplo, el Banco Mundial dedicó a la pobreza su «Informe sobre el desarrollo mundial» de 1990 que definía como pobres a aquellos que «luchan por sobrevivir con ingresos de menos de 370 dólares al año» y a la pobreza como «la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo». Más recientemente, en 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que cuenta con 17 Objetivos. El Objetivo 1 señala que «unos 783 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza internacional, el cual se establece en 1,90 dólares diarios».

sociedad, con los resultados en muchos casos violentos. Además, Tortosa señala que la percepción que el ciudadano medio tiene es que los pobres son una amenaza pues existiría una pequeña línea entre el limosneo y la agresión contra la propiedad o contra las personas. *«Pobreza y criminalidad se consideran unidas. La respuesta inmediata es la autodefensa: se pide más ley y orden, es decir, más policía o, en la mayor parte de los casos, se recurre a la policía privada»* (Tortosa, 1994 p. 35).

Otra importante relación es la que existe entre la pobreza y la violencia cultural, que, como hemos visto, serían aquellos elementos de la cultura que sirven para justificar o legitimar la violencia directa y estructural. Ahora, el debate sería, como señala Tortosa (1994) sobre qué es lo que hace que la pobreza se mantenga e incluso se acepte a lo largo del tiempo. Ciertamente nos encontramos con razones de funcionalidad, pues la pobreza permite mantener las estructuras sociales en la que se da, y estructurales, pues formaría parte de la estructura de poder que se autoalimenta, pero también nos encontramos con razones ideológicas o culturales.

Así, podemos apreciar cómo las religiones, en sus versiones de «opio del pueblo» o de «teología de la sumisión», pueden convertirse en un mecanismo de justificación de la existencia de la pobreza (Tortosa, 1994). Lo mismo puede decirse de las ideologías políticas con el enfoque liberal, por un lado, que achaca la pobreza a la falta de interés de los pobres en salir de esa situación; incluso el enfoque neoliberal, que se presenta como una suerte de darwinismo social⁸⁵, y, por otro lado, el enfoque socialdemócrata o marxista, más inclinado a ver

⁸⁵ Es un término que se refiere a varias teorías que surgieron en Europa Occidental y Norteamérica en la década de 1870, que aplicaron los conceptos biológicos de la selección natural y la supervivencia del más apto a la sociología, la economía y la política. Postula que los fuertes ven aumentar su riqueza y poder, mientras que los débiles –los pobres– ven disminuir su riqueza y poder.

factores estructurales en la pobreza y reduce en última instancia el fenómeno a la explotación del hombre por el hombre y, por ende, al tema de la propiedad privada. Por lo tanto, «*en general, la violencia cultural se produce cuando se obliga a las personas a que, o no vean el problema –en este caso, la pobreza– o a que dispongan de explicaciones para el mismo, pero mantengan la situación*» (Tortosa, 1994 p. 36).

En esta línea, Galtung (1990) considera que todas las sociedades producen explicaciones sobre la existencia de la pobreza que guardan relación directa con las diferentes formas que adopta la violencia cultural.

Junto a la pobreza, otra explicación ampliamente aceptada para justificar la violencia ha sido la desigualdad, que señala que los grandes contrastes crean malestar social, lo cuales pueden llegar a generar violencia⁸⁶. En este sentido, Cole y Marroquín⁸⁷ (2009) desarrollaron un estudio mundial desagregado en regiones y concluyeron que se requiere el incremento de 1 punto del Índice de Gini para aumentar 2.4% la tasa de homicidios⁸⁸. Por lo tanto, nos encontramos con numerosos autores que sostienen que la desigualdad, la falta de empleo, los bajos niveles educativos y el escaso ingreso monetario, en definitiva la pobreza, son factores que, al menos, abonan la violencia⁸⁹.

⁸⁶ Esta idea podría remontarse a la teoría formulada por K. Marx de que una persona puede vivir en una choza y no sentirse mal, hasta que le construyen un palacio al lado.

⁸⁷ Puede visitarse en Cole JH, Marroquín Gramajo A. Homicide Rates in a Cross-Section of Countries: Evidence and Interpretations. 2009. Population and Development Review 2009; 35(4):749-776.

⁸⁸ Recordemos el estudio sobre la desigualdad y el crimen en América Latina, realizado por Ernesto Schargrotsky y Lucía Freira (2021) en el que encuentran que un aumento de 10 puntos en el índice de Gini se traduce en 9,3 homicidios adicionales por cada 100.000 habitantes. (En punto 2.5.1.1. de esta tesis).

⁸⁹ No podemos extendernos en analizar a estos autores, ni sus obras, pero sí podemos señalarlos e invitar a profundizar en sus planteamientos. Así, entre los numerosos autores que señalan a la pobreza y la desigualdad como factores que incrementan la violencia se encuentran en esta bibliografía: Cederman *et al.* (2011); Muller y Seligson (1987) y Di Tella *et al.* (2010).

Sin embargo, diversos estudios han demostrado empíricamente los errores y las estigmatizaciones negativas que provocan este tipo de preconceptos. Solís y Moriconi destacan en su «Atlas de la violencia en América Latina» (2017) que en la región se ha asentado una idea bastante distorsionada que criminaliza a la precariedad social como factor detonante de la violencia bajo la cual vivimos: «*los pobres son violentos y hay que mantenerlos a raya*» (Solís y Moriconi, 2017 p. 10), sería el resumen de este planteamiento.

En esta línea, nos encontramos con otro grupo de autores que señalan que existe una vinculación incorrecta entre los altos niveles de pobreza y desigualdad, así como la falta de educación y cultura, y los altos niveles de violencia e inseguridad en los países de América Latina y el Caribe⁹⁰. Estos autores defienden que la pobreza no es la variable más consistente para explicar las causas de la violencia y, por lo tanto, según la evidencia empírica, los países más pobres, no serían los más violentos, ni, en sentido contrario, los países más ricos o desarrollados disfrutarían de mejores índices de violencia. A continuación, unos ejemplos.

Como señalan Solís y Moriconi (2017) el caso de Nicaragua es interesante porque permite desmontar parte de aquellos postulados. Bajo esa perspectiva, Nicaragua debería ser uno de los países más violentos de la región y sin embargo, se trata de un país en el que predominan tasas bajas de letalidad, (como vimos en el apartado 2.3 de este capítulo) aunque con territorios concretos en los que se registran índices de violencia por encima de la tasa tolerable. Otro ejemplo es Guatemala, donde el nivel de la pobreza es alarmante tanto en las zonas más violentas, como en las que arrojaron las tasas de homicidios más

⁹⁰ En este grupo nos encontramos con Marcelo Moriconi (2013); Juan Mario Solís y Vicente Torre (2015), entre otros.

bajas. Los Departamentos que han mostrado un mayor porcentaje de pobreza total, son también aquellos que reflejan las tasas de homicidios más bajas⁹¹.

Como señala Solís (2018), México es otro excelente ejemplo para desmontar las teorías que defienden la importancia de reducir las desigualdades y la pobreza como condición necesaria para reducir la violencia, pues, al mismo tiempo que anunció el descenso en la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de 22 en 2012 a 16 en 2014, el gobierno de México hizo público el aumento de la pobreza en 2.000.0000 de personas más en el mismo periodo (Coneval, 2015). También en Perú, las regiones con una menor tasa de homicidios en el año 2012 (Huancavelica, Loreto y Apurímac) presentaban tasas muy altas de pobreza⁹².

Por lo tanto, nos encontramos ante una paradoja. Como bien explican Muggah y Aguirre (2018), durante la década de 2000, hubo importantes mejoras sociales en América Latina: reducción de la pobreza (más de 80 millones de personas superaron la línea de pobreza entre 2003 y 2012), disminución de la desigualdad de ingresos (más de 14 países experimentaron descensos en el coeficiente de Gini) y una destacada expansión de la clase media. Sin embargo, al mismo tiempo, la prevalencia de la violencia también aumentó en la mayoría de los países, con pocas excepciones.

Esta aparente contradicción, aumento del bienestar y aumento de la violencia⁹³, sugiere un alto grado de complejidad del fenómeno y proporciona

⁹¹ En artículo «Guatemala: la violencia como tipo de cambio fronterizo» de Natalia Flores Pullet. 149-178. Atlas de la Violencia en América Latina. (2018).

⁹² En artículo «Perú: redes ilegales y liderazgos políticos sin control» de Enrique Patriau. 330-345. Atlas de la Violencia en América Latina. (2018).

⁹³ El tipo de violencia que aparece en este escenario ha sido denominada por Briceño-León (2012) como «violencia de la abundancia», especialmente en referencia al contexto venezolano de la década de 2000 en el que mejoraron los parámetros sociales, pero los índices de violencia aumentaron dramáticamente.

argumentos a los que no ven una relación directa entre pobreza y violencia. En este grupo encontramos a Briceño-León, quien considera que *«no es la pobreza, ni la desigualdad lo que ocasiona la violencia, sino la institucionalidad de esas sociedades: el fortalecimiento o debilitamiento del orden normativo formal e informal que sirve de contención a los comportamientos violentos»* (2012 p. 3160). Esta teoría de la institucionalidad señala que toda sociedad requiere de un conjunto de normas que regulen las relaciones sociales, exalten unos comportamientos considerados aceptables y condene las maneras reprobables de actuar. La norma, en este sentido y como hemos visto, constituye el vínculo social principal. Por lo tanto, lo importante son las reglas de juego que tiene una sociedad las cuales permiten hacer predecible la vida en sociedad (Briceño-León 2012).

En definitiva, y como venimos viendo, la violencia en América Latina no tiene un patrón definido o predominante que permita extraer afirmaciones concluyentes (Solís y Moriconi, 2017). Son muchos los elementos que participan en su formación, como la geografía⁹⁴, su carácter predominantemente urbano, el perfil humano mayoritariamente joven y masculino, la debilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones (funcionamiento del Poder Judicial, control de armas y consumo de alcohol), que nos lleva a la impunidad (que analizaremos a continuación), la pérdida de fuerza de la familia, del colegio y de la religión, es decir, la dimensión institucional y normativa de la vida en sociedad.

Esto nos permite concluir que la relación entre pobreza y violencia sigue siendo un misterio, no está claro por qué la desigualdad y la pobreza pudieran

⁹⁴ Hoy sabemos que los territorios con salida al mar y los fronterizos son especialmente sensibles a la expansión de la violencia dado su valor estratégico para la operación de los mercados ilegales de todo tipo.

causar violencia o por qué los pobres deben ser considerados como violentos y peligrosos. Pero también nos permite afirmar con convencimiento, que allí donde se junta la pobreza, la desigualdad, el fracaso escolar, el paro juvenil y una alta densidad urbana, es muy probable que haya altos índices de violencia. Pero, por el contrario, si este mismo escenario se produce en un Estado fuerte, donde las instituciones trabajan para reducir la pobreza y aumentar la cohesión social, donde la policía persigue a los delincuentes, donde se controla el porte de armas y la Justicia cumple con su función, donde los niños y adolescentes tienen acceso a escuelas y a la formación profesional y donde existen planes de inserción laboral de los jóvenes, allí, es mucho más probable que haya bajos índices de violencia.

Por todo lo anterior, concluimos que son las instituciones (las políticas públicas y los liderazgos en la lucha contra la corrupción y la desigualdad) y no la cultura, la clave para entender el flagelo de la violencia en América Latina.

5. La impunidad y sus consecuencias: ¿más violencia?

Una de las conclusiones a la que hemos llegado hasta ahora es que, entre las causas de la violencia en América Latina, nos encontramos con la debilidad del Estado, lo cual se refleja en la ineffectividad de sus instituciones, no solo en el cumplimiento de sus objetivos de carácter social, sino en la aplicación del Estado de Derecho. Esta debilidad, como señala Solís y Torre (2015), deja mucho espacio para la impunidad y a ella nos referiremos a continuación. ¿Pero qué entendemos por impunidad? y ¿cuál es su relación con la violencia en la región?

La impunidad puede definirse de una manera muy sencilla a partir de su raíz etimológica. Del latín *impunitas*, *impunitatis*, libertad absoluta, desenfreno,

exceso que no recibe freno o castigo alguno. «Crimen sin castigo»⁹⁵. De entre las diferentes definiciones académicas y jurídicas estudiadas para los fines de esta tesis, nos quedamos con la de Diane Orentlicher (2005), a la que recurre a lo largo de su extensa obra el catedrático de la Universidad de Deusto y experto en la materia, Felipe Gómez Isa (2008). La impunidad puede definirse como:

«la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso la indemnización del daño causado a sus víctimas» (Gómez Isa, 2008 p.163).

Así, a los efectos de este estudio, la impunidad se presenta como un fenómeno multidimensional y multifactorial complejo, que involucra a dos sectores críticos para la responsabilidad de los Estados: las instituciones de seguridad y de justicia. Así, cuando los países enfrentan problemas estructurales y funcionales en estos dos ámbitos, nos encontramos en la antesala de un fenómeno que retroalimenta la inseguridad, la violencia, la corrupción y las violaciones graves a los derechos humanos (Le Clercq y Rodríguez, 2015). La impunidad está íntimamente relacionada con la desigualdad en el acceso a la Justicia, diseños institucionales inadecuados, falta de capacidades organizacionales, así como el desprecio a los derechos de los ciudadanos. Aquellos países que no trabajan para mejorar sus instituciones y políticas públicas –que permiten profundas desigualdades económicas y en el acceso a

⁹⁵ Así lo define la Real Academia Española de la Lengua en <https://dle.rae.es/> (visitado el 27/02/2022).

la seguridad y justicia— enfrentan el riesgo de provocar crisis de seguridad pública, altos grados de violencia y violaciones sistemáticas a los derechos humanos⁹⁶.

En este sentido, según el «Índice Global de Impunidad» (Le Clercq y Rodríguez, 2015) los cinco países del mundo con los índices más altos de impunidad serían Filipinas, México, Turquía, Colombia y la Federación de Rusia. Por el contrario, los cinco países con los índices más bajos de impunidad⁹⁷ serían Croacia, Eslovenia, República Checa, Montenegro y Bulgaria.

Por lo que respecta a América Latina y el Caribe, la región se caracteriza por tener una tasa extremadamente alta de impunidad asociada con los homicidios y otros tipos de crímenes. En esta línea, Muggah y Aguirre (2018) señalan que, si bien en Europa aproximadamente el 80% de los homicidios son resueltos, en América Latina, la proporción desciende a alrededor del 50%, e incluso en algunos países, a tasas tan bajas como el 8%. Para Le Clercq y Rodríguez, (2015) los siete países de la región con el menor índice de impunidad serían: Costa Rica, Barbados, Panamá, Trinidad y Tobago, Bahamas, Guayana y Chile⁹⁸. Por el contrario, Venezuela⁹⁹ –país que analizaremos más

⁹⁶ Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez coordinaron en 2015 el «Índice Global de Impunidad», el primer gran esfuerzo académico internacional, llevado a cabo por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas, Puebla, México, que busca medir la estructura de los sistemas de justicia y seguridad de los países y el grado en que se respetan los derechos humanos. Para ello analizaron la información de los 193 Estados Miembros de la ONU y otros 14 territorios que generan información estadística comparable.

⁹⁷ Es decir, los países que cuentan con una combinación adecuada de capacidad estructural de sus instituciones en seguridad y justicia, pero además son respetuosos de los derechos humanos.

⁹⁸ «Otros países de la región como Venezuela, Surinam, Santa Lucía, Haití, Ecuador, Dominica, Cuba, Antigua y Barbuda, Guatemala, Granada, Belice, Uruguay y Bolivia no generan la información estadística suficiente para poderlos estudiar dentro del IGI. Estos países tienen solamente seis o menos indicadores de medición por lo que podemos catalogarlos dentro de la zona de impunidad estadística y problemas estructurales. Sus gobiernos deben hacer un esfuerzo mayor para reportar sus estadísticas a Naciones Unidas». (Le Clercq y Rodríguez, 2015 p. 10)

⁹⁹ Según el Observatorio Venezolano de la Violencia, en 2016, por cada 100 homicidios que se cometieron en el país, en 92 no hay ni siquiera un detenido.

profundamente en otro capítulo- ha presentado estos últimos años los niveles más altos de impunidad en la región.

¿Cuál sería entonces la relación de la impunidad con la violencia en la región? Sin lugar a dudas, la inexistencia de responsabilidad penal por parte de los autores de un crimen –la impunidad o el bajo coste de delinquir- constituye una llamada a la violencia y a nuevos crímenes, pues sus autores constatan que sus acciones no tienen consecuencias o reacción por parte de la sociedad en la que están integrados. En este sentido, la impunidad¹⁰⁰ se presenta como uno de los obstáculos más serios para un adecuado disfrute de los derechos humanos, la paz, la democratización y la consolidación de un auténtico Estado de Derecho (Roht-Arriaza, 1995).

Junto a ello, y como bien explica Briceño-León (2017), la impunidad juega un papel primordial en la explicación del aumento de los delitos en los últimos tiempos en América Latina. Diversas razones, que van desde la ineficiencia del trabajo policial (falta de investigación, persecución y captura), hasta un parco ejercicio de la denuncia, pueden explicar la falta de castigo de los delitos cometidos, sin olvidar, la permisividad en el manejo de la ley. Debilitado el control social formal, la impunidad libera la motivación a delinquir y ante la ausencia de otros controles es altamente probable que se incremente el crimen. Además, la falta de castigo del crimen aumenta la percepción de que las instituciones realizan deficientemente su trabajo, disminuye la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones responsables del orden público y en las instituciones

¹⁰⁰ Para mayor profundización sobre el concepto se recomienda el estudio de los «Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», aprobado en 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, documento considerado como un hito en la lucha contra la impunidad. Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005.

del sistema judicial y penitenciario, y aumenta el apoyo a formas ilegales del control social.

El ejemplo mexicano y, previamente el italiano, o el de otros países del Este europeo, o los de Colombia o Bolivia en su momento y los de Honduras, Guatemala y El Salvador, en la actualidad, con índices de impunidad de hasta 92%, son buenos ejemplos para demostrar lo que puede suceder cuando las instituciones del Estado permanecen silentes e inactivas, o permiten acciones que horadan los propios pilares del sistema democrático y del Estado de Derecho (Tablante y Tarre, 2013).

En uno de sus primeros escritos, Talcott Parsons¹⁰¹ consideraba que una sociedad estaba perfectamente integrada, desde el punto de vista de las instituciones, cuando se cumplía un doble requisito, por un lado, poseía un armonioso y completo sistema de normas y, por el otro, esas normas se hacían cumplir por la intervención de una autoridad moral (Parsons, 1990). Esto, que como reconocía el propio Parsons es una situación ideal, que no existe, permite concluir que sin una aplicación general de las normas o –en sentido contrario– con una elevada cifra de delitos sin delincuentes, nos encontraremos con un ambiente de impunidad para los homicidios, la corrupción, el tráfico de armas, drogas y muchos otros hechos ilícitos.

La lucha contra la impunidad, como apunta Briceño-León (2017), supone un largo y difícil camino que requiere el reconocimiento público de la problemática y la adecuada conducción legal de procesos que favorezcan la administración de justicia, bajo la perspectiva de la defensa integral de los

¹⁰¹ Fue un sociólogo estadounidense de la tradición clásica de la sociología, conocido por su teoría de la acción social y su enfoque estructural-funcionalista. Parsons es considerado como una de las figuras más influyentes en el desarrollo de la sociología en el siglo XX.

derechos humanos. Sin embargo, puesto que el sistema judicial no ofrece garantías mínimas debido a su politización, corrupción y burocracia, los procesos judiciales suponen también un conjunto enorme de obstáculos que las víctimas y sus familiares tienen que enfrentar. Dicho con otras palabras, la lucha contra la impunidad se basa en la aplicación de leyes y protocolos para fortalecer el Estado de derecho, mejorar el acceso a la Justicia, mejorar los recursos y mejorar los procesos de justicia penal. (UNOD, 2019a).

En definitiva, la impunidad le quita el carácter ejemplarizante al castigo, pues no se proclama en la sociedad que asesinar está mal. Con impunidad, el delito no tiene un coste para el verdugo y, por lo tanto, se fomenta la venganza, la toma de la justicia por la propia mano, sea de los ciudadanos o de los propios agentes policiales y, al final, como defiende Briceño-León (2017), ocurre lo que hemos observado con dolor en estas últimas décadas en América Latina: la impunidad se convierte en una de las causas del incremento de los homicidios.

6. El coste de la violencia en América Latina.

«La violencia es en la actualidad –sin duda- la limitante principal del desarrollo económico de América Latina». Con esta rotundidad se expresa el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe «Asalto al Desarrollo» (2000, p. 9), en el que analiza el alto coste social y económico que tiene la violencia en la región.

Por este motivo, hemos querido dedicar las últimas páginas de este capítulo a una breve mención a otro importante aspecto del flagelo de la violencia en la región: su coste económico. Como todos podemos imaginar, la violencia no solo produce dolor en los que la sufren y en sus seres queridos, sino que tiene un impacto enorme en toda la sociedad. El robo de un coche, pone en marcha mecanismos de seguros y compensación si se tienen contratados, y recursos

policiales para investigar el hecho; un homicidio a mano armada activa policías, ambulancias, hospitales, jueces y fiscales, las cárceles y otros servicios públicos; el miedo o victimización, a la que nos hemos referido anteriormente, es cuantificable en horas de trabajo perdidas o en la reducción de la actividad económica en las zonas afectadas por las bandas criminales, maras o pandillas y en un incremento del gasto de los hogares para protegerse de la delincuencia a través de la seguridad privada.

Por todo ello, además del costo en vidas humanas y su impacto en la sociedad, algunos estudios¹⁰² se centran en calcular los costos materiales de la violencia. De entre ellos, señalaremos el coordinado por Laura Jaitman (2017), para el BID, en el que se señala que las estimaciones de los costos totales revelan que el delito le cuesta a los países de América Latina y el Caribe, en promedio, un 3% de su Producto Interno Bruto (PIB). En algunas naciones, los costos del crimen duplican ese promedio regional (especialmente en Centroamérica) y pueden llegar a más del 6% del PIB, como en los casos de El Salvador (6,5%) y Honduras (6,1%) y en otras alcanzan a menos de la mitad (México (1.9%) y Uruguay (2.2%). Esto representa, para toda la región, un costo inaudito de hasta 236.000 millones de dólares (según la paridad del poder adquisitivo, PPA) o 165.000 millones de dólares¹⁰³ (a tasas de cambio de 2014), cifras que equivalen a unos 300 dólares per cápita¹⁰⁴, como promedio de los

¹⁰² Para profundizar en este tema se sugiere consultar «Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos» de Angelika Rettberg, en Revista de Estudios Sociales (2020), y el más completo libro de William Ascher y Natalia Mirovitskaya «Economic development strategies and the evolution of violence in Latin America». Editorial Palgrave Macmillan. (2012). También se ha analizado y se recomienda «Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina» de Londoño, J.L., Gaviria, A. y Guerrero, R. para el BID. (2000)

¹⁰³ El tamaño de los costos relacionados con el crimen en ALC es similar al que gastan esos países en infraestructura y es aproximadamente igual a la porción de los ingresos de la región que va al 30% más pobre de la población (Jaitman et al. 2017).

¹⁰⁴ En Trinidad y Tobago llega a 1.189 dólares per cápita. En países como Argentina, Chile, Brasil y El Salvador el coste per cápita está en torno a los 600 dólares, el doble de la media.

costos per cápita de cada país. Estos costes se descomponen de la siguiente manera: un 42% corresponde al gasto público (sobre todo en servicios policiales), un 37% a gastos privados, y un 21% a los costos sociales de la delincuencia, principalmente debido a la victimización¹⁰⁵ (Jaitman *et al.* 2017).

También es muy destacado el trabajo que realizaron Londoño, Gaviria y Guerrero para el BID (2000), el cual analiza el enorme impacto que tiene la violencia en el continente, en términos de coste económico. Así, señala que la violencia tiene costes indirectos sobre la inversión, la productividad, el consumo y el trabajo, los cuales son incluso superiores a los costes directos sobre la destrucción de la vida y los bienes. Como dato destacado, señala que los bienes que se hurtan, roban o atracan y los pagos por extorsión o secuestro representaron aproximadamente unos 25.000 millones de dólares de media cada año, entre 2014-2019 en toda la región. Este impacto distributivo resulta mayor que todo el que logran las finanzas públicas del continente a través de los impuestos y el gasto. Además, como efecto indirecto de la violencia, se destaca que cada latinoamericano pierde anualmente casi tres días de vida saludable a causa de la violencia (Londoño *et al.*, 2000).

Por lo tanto, no hay duda de que la carga económica de la violencia criminal en América Latina es considerable. Como también señalan en esta línea Muggah y Aguirre (2018), existe una relación estadísticamente significativa entre los niveles más altos de inseguridad y los niveles más bajos de desarrollo. O, dicho de otra manera, donde los niveles de violencia son más altos, tiende a haber menos productividad y menos crecimiento económico.

¹⁰⁵ El estudio realizado por Laura Jaitman e Iván Torre para el BID utiliza el método contable para estimar los costos del crimen en 17 países de ALC en el periodo 2010-2014. Se enfocan en tres tipos de costos: gasto gubernamental, gasto familiar y de negocios, y costos para víctimas y delincuentes.

En definitiva, el impacto de las múltiples violencias latinoamericanas no es solo personal, institucional y social, sino también económico. El crimen es costoso y genera múltiples distorsiones para todos los agentes de la economía. Y como señala Jaitman (2017), la estimación y publicación de dichos costes es muy útil y necesaria para concienciar sobre la magnitud del problema, situar el tema en las agendas nacionales e internacionales, identificar áreas para mejorar la asignación de recursos públicos y privados, y diseñar mejores políticas de prevención del delito y control de la delincuencia.

7. Conclusiones.

En las últimas décadas, América Latina se ha convertido en la región con la mayor tasa de homicidios y de crimen del mundo, además de tener uno de los peores rendimientos económicos y ser la región con mayores desigualdades sociales. Junto a ello, la región pasó a ser el líder mundial del narcotráfico, con la economía de la cocaína ganando terreno en muchos países. Las bandas criminales han tomado muchas ciudades y los tentáculos de los narcos en varios países de Centroamérica y el Caribe han llegado a muchas instituciones¹⁰⁶.

A lo largo del siglo XIX, el continente estuvo plagado de guerras civiles, guerras de guerrillas y revoluciones sociales violentas. Además, se produjeron muchos golpes de estado e intervenciones militares, así como dictaduras militares brutales y terrorismo en sus dos formas, de estado y político. Pero, al comenzar el siglo XXI muchas de esas formas violentas tradicionales

¹⁰⁶ Como caso paradigmático reciente podemos señalar el del ex presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, quien gobernó el país entre 2014 y 2022, y ha sido extraditado a EEUU para responder ante la Justicia de ese país, que lo acusa de participar en una conspiración violenta de narcotráfico para recibir más de 500 toneladas de cocaína desde Colombia y Venezuela que fueron transportadas, a través de Honduras, a EEUU. Su hermano, congresista hondureño, fue condenado en 2021 a cadena perpetua en EEUU por tráfico de cocaína a gran escala. Este caso muestra la enorme connivencia al más alto nivel de la delincuencia organizada y los representantes institucionales y cómo esas instituciones se han visto permeadas por el crimen.
www.elmundo.es/internacional/2022/03/17/6232b44dfdddfefb798b45ad.html (visitado 18/03/2022).

desaparecieron, y surgió el crimen urbano de la mano de las pandillas de jóvenes violentos, impulsados por la guerra por el mercado de las drogas. Con ello, América Latina sentó las bases para convertirse un poco más tarde, en la región del mundo con mayores índices de violencia.

Así, una de las conclusiones que hemos logrado identificar a estas alturas de este estudio es que la violencia en América Latina es un fenómeno heterogéneo pero generalizado, pues no existe ningún país que esté libre de la epidemia homicida que recorre la región. Otro hallazgo que queremos destacar es que la alta concentración de población en las ciudades y la proliferación de los mercados ilegales son –sin duda- variables que explican de manera consistente el aumento de la violencia en el continente. Pero, junto a ello, no es menos cierto que la expansión de la violencia es producto de la poca, o nula, capacidad de los Estados de tener una presencia efectiva en todo el territorio y de hacer efectivo el Estado de Derecho.

Hoy, como hemos visto, la escala de la violencia no tiene precedente. Pero, junto a este triste récord, la región alcanzó otro, el de la desigualdad persistente y la baja movilidad social. La región ha visto aumentar la pobreza severa y la exclusión social tal y como hemos analizado anteriormente. La llegada de la pandemia de la COVID-19 solo ha agudizado todos estos problemas y nada invita a pensar que los próximos años pueden ser más esperanzadores que los anteriores.

Ante este difícil escenario, no es de extrañar que el éxodo de latinoamericanos haya aumentado estas últimas décadas, escapando de la violencia, el desamparo y la falta de oportunidades. Si bien la mayoría lo hizo - como en décadas anteriores- en búsqueda de esa promesa de prosperidad que

encarnan los Estados Unidos, hoy nos encontramos con el fenómeno de la migración sur-sur, o movimientos internos dentro del continente, entre los que destacan sobremanera los casi 6 millones de venezolanos que en los últimos años se han diseminado por Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Chile y otros países de la región, huyendo –como hemos visto- de la violencia estructural que azota el país. En este sentido, si hay un acontecimiento político de envergadura estos últimos años en la región –y nos atrevemos a decir que también a escala mundial-, ha sido la destrucción económica, institucional y social de Venezuela, que ha creado una crisis tan despiadada que ha forzado a uno de cada seis venezolanos a huir del país.

Para ir finalizando, huelga decir que en este capítulo hemos dejado sin analizar muchos aspectos, caras y enfoques de la violencia, pues nos encontramos con un concepto polisémico de amplio espectro que, como señalamos al principio, es objeto de estudio por –prácticamente- todas las ciencias sociales. Así, no hemos hablado de su prohibición, de su uso legítimo, su gradación, tampoco nos hemos centrado en lo que sería lo más importante, es decir, cómo superarla o disminuirla y qué políticas públicas serían las más adecuadas para atajarla, etc. Estos aspectos no son el objetivo perseguido por este estudio y además, sería inviable acercarnos a todo lo que tenga conexión con la violencia. Por ello, pedimos disculpas al lector si no hemos abordado alguno de los aspectos de la violencia que fuera de su interés, pero nuestro objetivo –a expensas de no haberlo logrado- era abordar cómo la violencia, en su faceta «estructural», fuerza a muchos latinoamericanos a abandonar su país. En el próximo capítulo analizaremos cómo los actuales mecanismos de protección internacional dejan a muchas de estas personas sin protección.

En relación a la violencia estructural, resumir en una treintena de folios la teoría de Johan Galtung sobre ella, roza el irrespeto académico. Hemos querido acercarnos con la humildad del estudiante a las principales ideas que recoge en su enorme obra y profundizar –en la manera de lo posible- en esta aproximación de la violencia que enmarca y guía el presente trabajo.

Por todo lo anterior, queremos concluir este capítulo dedicado a la violencia estructural en América Latina y el Caribe con una cita que resume el enfoque que hemos querido darle a esta tesis, ciertamente distinto a los que han dominado la literatura estas últimas décadas. Así, en palabras de Roberto Briceño-León, Olga Ávila y Alberto Camardiel, terminamos manifestando que:

«ya no es la pobreza, sino la falencia institucional; no es el desempleo, sino la impunidad; no es la desigualdad, sino el elogio de la violencia por los líderes; no es el capitalismo, sino el quiebre de las normas que regulan el pacto social, lo que ocasiona la violencia» (2017, p.10).

CAPÍTULO SEGUNDO – EL REFUGIO *DE FACTO* EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

«*Rodear al mundo con una cadena de hermandad*»

Fridtjof Nansen. Premio Nobel de la Paz, 1923

1. Introducción.

Como vimos en el capítulo anterior, la violencia -y el miedo a ella- lleva a muchas de las víctimas a abandonar sus países y a realizar peligrosos viajes en busca de protección y seguridad, convirtiéndose en refugiados –llamados- *de facto*, pues, únicamente pueden aspirar a la generosidad de los Estados a los que llegan, sin que exista una obligación legal de carácter internacional, como sí sucede en otros casos. Sin duda, la regulación en materia de refugiados contiene una alta carga de discrecionalidad, lo cual es natural en un contexto internacional donde los Estados son poco proclives a compromisos claros, y que -en el plano interno- se traduce en la utilización de soluciones jurídicas débiles o indeterminadas que permiten amplios y, en muchos casos, abusivos márgenes de discrecionalidad a las autoridades.

En este sentido, los refugiados *de facto* se han convertido en la expresión de las enormes injusticias y dramas del mundo actual y constituyen una de las grandes asignaturas pendientes del Derecho Internacional. La comunidad internacional no puede continuar quieta, aferrándose al argumento de la inexistencia de obligaciones jurídico-internacionales, respecto de los llamados

refugiados *de facto*, cuando son los propios Estados quienes han de crearlas. La Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo adicional de 1967 se muestran claramente insuficientes y obsoletos ante la situación de los nuevos refugiados o refugiados *de facto*. Ante esta situación, en los últimos años, asistimos a una incipiente sensibilidad y compromiso ante esta amplia «zona gris» de millones de seres humanos olvidados y desatendidos *-de facto-* por el actual sistema internacional de protección humana. Autores como Alfredo dos Santos, Cançado Trindade y Amaya Valcárcel, entre otros, cuyas propuestas analizaremos, abogan por una regulación amplia de las migraciones forzosas que permita dar cobertura y protección a estos refugiados.

Ante ello, la tesis de fondo que defenderemos es que existe un determinado colectivo de desplazados forzosos que no entran en ninguna categoría clásica de protección, por lo que terminan siendo excluidos u obteniendo un nivel de protección menor. Por lo tanto, surge la necesidad imperiosa de lograr una definición jurídica más amplia e internacionalmente consensuada de refugiado, que recoja todas y cada una de las causas que fuerzan a una persona a abandonar su país. La figura del refugiado *de facto* busca ampliar esta protección y visibilizar a todas aquellas personas forzadas a emigrar debido a la violencia estructural, las políticas económicas erróneas o las calamidades naturales, entre otras causas.

Como se viene señalando, América Latina se ha caracterizado por ser pionera en la protección del Derecho al Asilo de las personas perseguidas y ha mostrado, a lo largo de su historia, una especial sensibilidad y liderazgo en materia de asilo y refugio, con legislaciones y prácticas de raíz consuetudinario-humanitarias muy avanzadas. Sirva mencionar, en este sentido, la existencia del

asilo diplomático, una figura jurídica convencional de específico ámbito territorial latinoamericano, que será objeto de análisis y clarificación en esta tesis. Igualmente importante fue la adopción, por la mayoría de los países de América Latina, de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, en noviembre de 1984, como resultado del «Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios», celebrado en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias. Esta Declaración es un instrumento internacional que, de nuevo, crea vanguardia y – entre otras iniciativas- presenta una definición ampliada del concepto de refugiados, que sirve como complemento regional a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967.

Debe recordarse nuevamente que, en 2024, se celebrarán los 40 años de la adopción de esta Declaración, lo cual presenta un marco temporal insoslayable, una oportunidad académica de primer orden, pero, sobre todo, una ocasión política única, para el análisis de los avances y de las lagunas existentes en la protección internacional de la población solicitante de asilo, refugiada y apátrida. Este momento debe ser también aprovechado –y así lo haremos- para abordar las situaciones derivadas de los desplazamientos humanos, masivos y no voluntarios, que se están produciendo en la actualidad en América Latina, como es el caso de los millones de venezolanos que están siendo forzados a abandonar su país¹⁰⁷, y la respuesta jurídica que deben dar los países receptores.

¹⁰⁷ A finales de agosto de 2022, la ONU cifraba en 6,8 millones los venezolanos que habían dejado sus hogares y viajado esencialmente hacia Latinoamérica y el Caribe, sin perspectivas de retorno a corto o mediano plazo. Si se mantienen las tendencias actuales, esta cifra podría alcanzar los 7 millones a finales de 2022. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022> (Visto el 3 de octubre de 2022).

El proceso de revisión del pionero «espíritu humanitario» de la Declaración de Cartagena será también una oportunidad para realizar, como propondremos en este trabajo, algunas recomendaciones a fin de lograr, por un lado, una mayor obligatoriedad en la aplicación de la definición de refugiado de la Declaración y, por otro lado, obtener una mayor cobertura y protección de las personas que se ven obligadas a desplazarse fruto de las nuevas realidades migratorias en la región. Ante ello, la Declaración de Cartagena debe seguir siendo, en el ámbito latinoamericano, un instrumento –jurídico y humanitario- de vanguardia en la protección de los refugiados si logra adaptarse, en su 40º aniversario, a la nueva realidad de las migraciones forzadas en América Latina y el Caribe. Por ello, con el objetivo de generar ideas ante el próximo proceso de revisión de la Declaración de Cartagena (Cartagena +40), las recomendaciones se centrarán en propuestas que incidan en la innovación jurídica y legal en esta materia y en políticas públicas que permitan una mayor aplicación de Cartagena por las naciones latinoamericanas.

Sin duda, uno de los objetivos de este capítulo es hacer un llamamiento ante la problemática del refugio, no solo abordando la complejidad del fenómeno y las dificultades que implica su solución, sino también centrándonos en el fenómeno concreto del refugio *de facto*, que existe en la actualidad en América latina, vinculado al éxodo forzoso de millones de venezolanos por la región.

Por último, debemos señalar que, en este capítulo, responderemos a la segunda¹⁰⁸ y tercera¹⁰⁹ «Preguntas de Investigación» planteadas en el capítulo

¹⁰⁸ ¿Cuál es la situación legal de los emigrantes forzosos que no están protegidos por el Derecho Internacional o por las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos?

¹⁰⁹ ¿Qué respuesta puede brindar la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 a la figura del refugio *de facto* y qué actualizaciones a la misma es posible sugerir en función del actual escenario en la región?

tercero, al analizar el Marco Metodológico de este trabajo. En este sentido, esta tesis defenderá que la Declaración de Cartagena contiene una cobertura legal suficiente para proteger a los denominados refugiados *de facto*. Dicho de otra manera, la crisis migratoria venezolana, que analizaremos con detalle, supone una oportunidad para reafirmar el valor, trascendencia y el carácter vanguardista de Cartagena, al ofrecer los instrumentos necesarios para dotar a estos migrantes forzosos de una protección amplia y duradera (Acosta *et al*, 2019). Su proceso de reforma y revisión, que comenzará próximamente, puede ser la base para dar una respuesta jurídica internacional amplia y justa a aquel fenómeno y para lograr que la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena se convierta en la regla y no en la excepción (Ochoa, 2020).

2. ¿Quién es un refugiado?

Sin lugar a dudas, la migración es un fenómeno humano natural, inherente a la Historia del ser humano. Durante toda su existencia, el hombre se ha movido de un territorio a otro buscando comida, mejor clima y seguridad o huyendo de depredadores, inclemencias climáticas o los conflictos. Somos una especie migratoria. Las migraciones han sido siempre *«una valiente expresión de la voluntad de los seres humanos por superar la diversidad y buscar una vida mejor»* (Martínez, 2007 p. 32). Dicho con otras palabras, *«los migrantes deciden emigrar después de un cálculo de coste-beneficio que los lleva a esperar que este desplazamiento internacional les produzca beneficios netos, generalmente monetarios»* (Massey *et al* 2009, p. 16). Ante ello, realizar una pregunta aparentemente tan sencilla como la que titula este apartado no es baladí, pues, a pesar de entenderse de manera general este fenómeno, nos solemos referir a

él con conceptos que se amontonan, superponen y muchas veces utilizamos indistintamente, pero que hacen referencia a realidades muy diferentes.

En este sentido, la cuestión de quién es en la actualidad un refugiado y un migrante sigue siendo un tema debatido. Así, si bien los conceptos de refugiado y migrante se utilizan muchas veces de manera confusa en los medios de comunicación y en los debates públicos, existe una diferencia jurídica fundamental entre los dos, que no podemos soslayar. Es decir, ambos términos no son intercambiables. Confundir estos conceptos puede provocar un perjuicio para los refugiados y los solicitantes de asilo. Por lo tanto, en una tesis doctoral como esta, con un doble enfoque sociológico y jurídico, es importante reflejar con rigor la terminología seleccionada y ceñirnos al objeto de investigación inicialmente presentado.

Como señala Amaya Valcárcel (2019, p.79) «*when we use the words asylum seeker, migrant, refugee and so on, we can convey different meanings depending on the context and the manner in which we are speaking. Indeed, the context will often determine the meaning that is conveyed*». Es decir, cuando usamos la palabra refugiado utilizamos un concepto, una idea o grupo de ideas que tienen su propia evolución y que intentan representar de alguna manera una variedad de experiencias (Valcárcel, 2019). En este sentido, Valcárcel señala con razón, que no es lo mismo el concepto de refugiado en el discurso público, en el que podría hacer referencia a víctimas débiles e incapaces de dirigir sus vidas, que se convierten en una carga para otros países al abandonar el suyo, que en el marco de una organización humanitaria, que verá a los refugiados como una víctima a la que hay que ayudar. Además, nos encontramos también con un concepto político, en el que la palabra refugiado puede ser entendida

como el resultado humano de la ruptura del orden político internacional, cuya solución se encontraría en el trabajo que naciones soberanas -junto con organismos de la ONU- realizarían para resolver el conflicto que produce la migración de personas. Por último, -como señalamos- el término refugiado es también, y, sobre todo, un concepto jurídico, pues los refugiados están definidos y protegidos por el derecho internacional. Dicho con otras palabras, existe un sistema legal específico que protege los derechos de los refugiados, el cual se conoce como «protección internacional de los refugiados o Derecho Internacional de los Refugiados», que analizaremos con posterioridad.

Por todo ello, debemos recalcar que, si bien existe la idea de conceptos superpuestos y poco claros, es nuestra obligación –al menos académica- superarla y tener despejados los límites conceptuales antes de adentrarnos en el concepto clave de bóveda de la segunda parte de esta tesis, el refugio *de facto*. En este sentido, Alfredo Dos Santos (2015) echa en falta un esfuerzo para abordar el fenómeno migratorio con un enfoque holístico, tanto a nivel de formulación teórica, de comprensión epistemológica, de narrativa social, como de discurso político, de gestión y regulación. Considera que esta carencia ha dado lugar –justamente- a una amplia «zona gris» de millones de seres humanos olvidados y desatendidos, *de iure y de facto*, por el actual sistema internacional de protección humana y asistencia humanitaria. Y señala que ello es extremadamente más pronunciado en el ámbito de las migraciones forzadas –dígase refugiados- las cuales registran relevantes mutaciones en sus causas, magnitud y orientación.

Por lo tanto, si bien los migrantes y los refugiados afrontan muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares¹¹⁰, nos encontramos ante dos realidades jurídicas y conceptuales diferentes. Pero antes de analizar su diferencia jurídica fundamental y abordar sus definiciones, debemos subrayar un elemento clave en este análisis y es que estos dos colectivos tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, que deben respetarse, protegerse y cumplirse en todo momento¹¹¹ (Sobre esta importante cuestión volveremos en el punto 3.2 de este capítulo).

Es ampliamente conocida la definición formulada por la UNESCO sobre las migraciones, las cuales concibe «*como desplazamientos de la población de una delimitación geográfica a otra por un espacio de tiempo considerable o indefinido*» (Dos Santos, 2015 p. 40). Como señala este autor, pese a su ambigüedad, imprecisión e indeterminación terminológica, esta definición genérica es indicativa, pues permite entrever los tres factores indispensables para que, desde la perspectiva sociológica, un traslado humano pueda calificarse como migración, a saber: el factor espacial, el temporal y el social. En esta línea, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) de la ONU, señala que el término «migrante» es genérico, no está definido en el Derecho Internacional, pero -por uso común- designa a «*toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente y por diversas razones*» (IOM,

¹¹⁰ Así lo señala el numeral 3 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, ONU (2018), al recordar los avances conseguidos en la protección de migrantes y refugiados gracias a los debates y compromisos mundiales sobre la migración internacional.

¹¹¹ Así lo destaca el numeral 4 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, ONU (2018).

2019). Este término¹¹² comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes, las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico, así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales.

Según los datos más recientes de la ONU¹¹³, la cantidad de migrantes internacionales en todo el mundo alcanzó un estimado de 280 millones en 2020, lo que supuso un aumento de 60 millones desde 2010. En ese año, los migrantes internacionales representaban el 3,6% de la población mundial, en comparación con el 2,8% en el año 2000.

Paralelamente a la importancia política, mediática y al interés científico por las migraciones, nos encontramos con el fenómeno genérico de los migrantes forzosos, entre los cuales los refugiados conforman el sector más conocido y cuyas cifras –que analizaremos a continuación- son más precisas. Como señala Dos Santos (2015), a falta de una definición formal del concepto de migración forzosa (al tratarse también de un término general, que cubre muchos tipos de desplazamientos involuntarios), la doctrina ha intentado determinar tres criterios que permiten delimitarlo y distinguirlo de cualquier otra forma de movimiento, a saber: 1) la coerción que obliga al desplazamiento; 2) la violación de los derechos humanos que supone; y 3) la ausencia de protección

¹¹² Es importante recalcar, como hace la OIM en su web (<https://www.iom.int/es/migration/sobre-la-migracion>), que en el plano internacional, no existe una definición universalmente aceptada de «migrante». La presente definición ha sido elaborada por la OIM para sus propios fines y no presupone ni establece la existencia de una nueva categoría jurídica.

¹¹³ Datos obtenidos del International Migrant Stock 2020, base de datos publicada por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DESA) <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> (visitado el 9/03/2022).

nacional. A partir de ello, el desplazamiento forzoso aparece como un vasto fenómeno que abarca una amplia variedad de situaciones como «*los refugiados, las personas que están en una situación análoga a la de los refugiados, los desplazados internamente, las reasentadas contra su voluntad, las repatriadas, las anteriormente deportadas, los inmigrantes clandestinos y los ecológicos*» (Dos Santos, 2015 p.50). Sin duda, todo ello muestra la impresionante diversidad y complejidad del fenómeno, pero debe quedar claro que «la migración forzada» no es un concepto jurídico, y -al igual que para la noción de «migración»- no existe una definición universalmente aceptada.

La literatura en torno a los conceptos de migración forzosa y refugiado es también inabarcable¹¹⁴, lo cual muestra el interés de las Ciencias Sociales ante un fenómeno que, en la actualidad, ha adquirido una complejidad inusual que hace difícil su conceptualización (Dos Santos, 2015). A pesar de ello, hay muchos intentos de acercarse a esta realidad, como el de la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzada (IASFM, por sus siglas en inglés), que propone definir la migración forzada como «*un término general que refiere a los movimientos de refugiados y de personas internamente desplazadas (aquellos desplazados por conflictos), así como las personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres químicos o nucleares o proyecto de desarrollo*» (Dos Santos, 2015 p. 49). Muchos científicos sociales abogan por

¹¹⁴ Especial mención debemos hacer a estas alturas de la obra de Hannah Arendt «We Refugees» (1943) en la que abandona el concepto convencional de refugiado y se refiere a él como: «*a refugee used to be a person driven to seek refuge because of some act committed or some political opinion held. Well, it is true we have had to seek refuge; but we committed no acts and most of us never dreamt of having any radical opinion. With us the meaning of the term 'refugee' has changed. Now 'refugees' are those of us who have been so unfortunate as to arrive in a new country without means and have to be helped by Refugee Committees*». Se recomienda su lectura pues su aproximación es una reflexión sobre la actual situación de muchos refugiados. También se recomienda el artículo de Ivana Belén Ruiz-Estramil, «El refugiado en Arendt y Agamben: su continuidad en el asilo como espacio de gobierno», (2021) en Daimon. Revista Internacional de Filosofía.

la necesidad de ampliar esta definición¹¹⁵ y, como veremos, esta idea constituye una de las columnas vertebrales de este estudio, pues abogaremos en este camino que estamos trazando por ampliar la definición tradicional de refugiado para dar cabida a las nuevas realidades de refugiados que nos encontramos a estas alturas del siglo XXI. Para esta labor, ya contamos en la región de América Latina, con un documento como es la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, que analizaremos profusamente.

Pero volvamos a la definición y explicación de la figura del refugiado. Lo privativo y excepcional de ellos es que están protegidos y definidos específicamente por el Derecho Internacional (ONU, 2018b). Esta es la clave. Como hemos señalado, el sistema legal específico que protege a los refugiados se denomina «Protección Internacional de los Refugiados» y su necesidad radica en el hecho de que los refugiados son personas que se encuentran en una situación específica y definida que requiere de salvaguardas adicionales. En la base de este sistema de protección de los refugiados se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹⁶, cuyo artículo 14 establece que *«toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él»*.

¹¹⁵ Como el geógrafo William Wood, quien considera que debe definirse ampliamente la migración forzada incorporando también las dimensiones ecológica y económica. En sus estudios, habla de «eco-migración forzada», como un tipo de migración impulsada por el decaimiento económico y/o la degradación ambiental. Se sugiere visitar su obra «Forced Migration: Local Conflicts and International Dilemma», *Annals of the Association of American Geographers*, 84 (4), 1994.

¹¹⁶ Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, en París. Recoge, en sus 30 artículos, los derechos humanos considerados básicos. El documento no logró ser formalizado como un tratado internacional, obligatorio para los Estados firmantes y se limitó a una declaración que fue tomada como un ideal orientativo para la humanidad.

2.1. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo.

A pesar de los esfuerzos, tras la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, todavía faltaba por dotar a la noción de asilo de un contenido claro a nivel internacional, lo cual no ocurrió hasta que se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹¹⁷ en 1951, y su Protocolo Adicional¹¹⁸, en 1967, instrumentos capitales y piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados, sobre los que luego volveremos al analizar el régimen internacional de protección de los refugiados. Para su supervisión, se creó en 1950, al término de la Segunda Guerra Mundial, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el objetivo de ayudar a millones de personas que huyeron de Europa o que perdieron su hogar¹¹⁹.

Al proporcionar una definición, la Convención de Ginebra establece dos categorías de personas que pueden ser consideradas como refugiadas. La primera categoría hace referencia a las personas ya reconocidas como refugiadas por alguno de los instrumentos aprobados entre 1926 y 1946¹²⁰. En este punto, debemos tener en cuenta que en el caso de las personas cuya condición de refugiado pudo haber sido denegada por la Organización

¹¹⁷ Ratificada por 149 Estados partes, define el término «refugiado» y establece los derechos de las personas refugiadas, así como las obligaciones de los Estados para su protección.

¹¹⁸ Elimina las limitaciones geográfica y temporal contenidas en la Convención original, que estipulaban que, en principio, sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo.

¹¹⁹ El ACNUR fue concebido para concluir su trabajo en un periodo de tres años. Transcurrido este, dejaría de operar. Hoy, más de 70 años después, la organización continúa con la ardua labor de proteger y asistir a las personas refugiadas alrededor del mundo. www.acnur.org/historia-del-acnur.html (visitado el 12/03/2022).

¹²⁰ De acuerdo con esta disposición, también se beneficia de su protección toda persona «*que haya sido considerada refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo de 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados*» (Artículo 1, sección A, 1).

Internacional de Refugiados (OIR)¹²¹, los redactores de la Convención de 1951 dejaron la puerta abierta a que se revisara esa negativa. A tal efecto, la Convención de 1951 señala que *«las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas...»* (Artículo 1, sección A, párrafo 1).

La segunda categoría de refugiado está contemplada en el artículo 1, sección A, párrafo 2 de la Convención ginebrina, el cual define como refugiado a toda persona que:

«[...] como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido 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 su 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».

La universalidad del concepto de refugiado que aparece en la Convención de 1951 no puede hacernos olvidar que ésta presenta una doble limitación. Por un lado, la denominada «limitación temporal», al señalar que se aplicará a toda persona que *«como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 [...]»*. Por otro lado, la conocida como «limitación geográfica», la

¹²¹ Esta institución tenía un mandato provisional de año y medio y substituyó a la UNRRA (Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, creada en noviembre de 1943). Antes de que llegase a su término el mandato de la OIR, se comenzó a discutir en la Asamblea General el problema de su sucesor (Ruiz de Santiago, 2001).

cual, al contrario de la primera, aparece como optativa para los países en el artículo 1, sección B, párrafo 1, que reza de la siguiente manera:

«A los fines de la presente Convención, las palabras «acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951», que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) «Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa», o como b) «Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar»; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a) podrá, en cualquier momento, extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b) por notificación dirigida al Secretario General de la ONU».

Frente a estas limitaciones, el Protocolo de 1967¹²² consideró conveniente *«que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite del 1º de enero de 1951»* (Preámbulo, tercer párrafo), por lo que suprime esta limitación temporal y aplica el articulado de la convención a todos los refugiados que sean reconocidos, superándose de manera definitiva la mayor limitación de la Convención de 1951 (Ruiz de Santiago, 2001). Por lo que respecta a la *«limitación o reserva geográfica»*, esta subsiste y queda la opción de los Estados, señalada con anterioridad¹²³.

¹²² Es importante señalar que nos encontramos ante un instrumento jurídico autónomo al que los Estados pueden adherirse con independencia de ser o no parte de la Convención de 1951 (Dos Santos, 2015).

¹²³ Una de las grandes tareas del ACNUR, que se convierte en recomendación constante de su Comité Ejecutivo, es convencer a los Estados, además de que se adhieran a la Convención de 1951 y al Protocolo

Por lo tanto, la Convención de 1951 define quién puede beneficiarse de la condición de refugiado y proporciona los elementos para determinar tal condición. Estas son las conocidas como «cláusulas de inclusión»¹²⁴ -o criterios- para evaluar si la persona califica como refugiado de acuerdo con las definiciones de los instrumentos internacionales. En este sentido, será necesario que:

a) La persona se encuentre fuera de su país de nacionalidad y, en el caso de una persona apátrida, fuera de su país de residencia habitual, debido a fundados temores de ser perseguida;

b) La persona esté fuera de su país por acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951. Como hemos señalado, el Protocolo de 1967 levantó definitivamente esta limitación temporal e incluyó también sucesos ocurridos después del 1º de enero de 1951;

c) La persona sea de origen europeo en el caso de Estados que han optado por la limitación opcional en el espacio de aplicación, puesto que dicha limitación se refiere a «*acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa*» (Artículo 1, sección B, a). De la misma manera, el Protocolo eliminó esta limitación geográfica de aplicación y solo permite que la apliquen aquellos Estados que ya la tienen bajo la Convención;

d) La persona, por los fundados temores de persecución, no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país;

de 1967, que lo hagan sin establecer la limitación o reserva geográfica. Y, en caso de que lo hayan hecho con aceptación de tal limitación, que la supriman. De hecho, son pocos los Estados que en la actualidad mantienen aún esa limitación que reserva el término de refugiado a la persona que reúna los requisitos de la definición y como resultado de acontecimientos ocurridos en Europa (Ruiz de Santiago, 2001).

¹²⁴ Debemos tener en cuenta que, entre los elementos de la definición de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, no solo se encuentran los criterios o «cláusulas de inclusión», sino también los criterios de cesación y de «exclusión» de la condición de refugiado. (ACNUR, Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado. Op. cit., p. 29, párrafo 117).

e) La persona tenga fundados temores de persecución por una de las cinco razones que se establecen, a saber: la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social u opinión política; y

f) La persona, a causa de dichos temores de persecución, no quiera o no pueda regresar a su país.

Esta Convención, como señala Dos Santos (2015), condensa y cristaliza una práctica anterior de acogida solidaria y protección internacional de los refugiados. Su originalidad, el carácter novedoso y su envergadura resultan evidentes. Y si bien se ciñe a una categoría concreta y específica de personas desplazadas por la fuerza y necesitadas de protección, esta Convención constituye la primera manifestación, con carácter universal, de los esfuerzos para dotar de valor jurídico vinculante al conjunto de Derechos Humanos proclamados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta convención –como seguiremos analizando- *«constituye el más importante instrumento jurídico internacional de carácter universal respecto a los refugiados, pero no por ellos el más completo»* (Dos Santos, 2015 p. 61), pues no agota en ella misma la determinación de la condición de refugiado al existir otras definiciones más amplias que la complementan, y que analizaremos ulteriormente.

2.2. La crisis de refugiados que no cesa.

El fenómeno de los refugiados no ha dejado de crecer estas últimas décadas en complejidad, escala y alcance. Tristemente, cuantos más conflictos hay, más refugiados se generan. Cuanto más se extienden los refugiados por el

mundo, más se convierte en un problema global que involucra a toda la comunidad internacional. Millones de refugiados viven en situaciones prolongadas de desarraigo y desplazamiento, a menudo en países de renta baja y media que afrontan sus propios problemas económicos y de desarrollo, y la duración media de la estancia es cada vez mayor¹²⁵. Según el ACNUR¹²⁶, a finales de 2020, debido a persecución, conflictos, violencia, violaciones de los derechos humanos o eventos que perturbaron gravemente el orden público, más de 82,4 millones de personas en todo el mundo se vieron obligadas a huir de sus hogares. Entre ellas, había 26,4 millones de personas refugiadas, más de la mitad menores de 18 años.

Solo durante el 2020, las crisis severas, algunas nuevas, otras de larga data y otras que resurgieron después de años, obligaron a 11,2 millones de personas a huir, en comparación con los 11 millones de 2019. Esta cifra incluye a las personas desplazadas por primera vez, así como a las personas desplazadas repetidamente, tanto dentro como fuera de las fronteras de los países. Como informa el ACNUR¹²⁷, a mediados de 2021, y considerando únicamente las situaciones de desplazamiento internacional bajo el mandato del ACNUR, Siria encabezaba la lista con 6,8 millones de personas, seguida de Venezuela¹²⁸ con 4,9 millones. Afganistán y Sudán del Sur fueron los siguientes, con 2,8 y 2,2 millones respectivamente. Por último, de Myanmar salieron 1,1 millones de personas. Por lo tanto, más de dos tercios (68%) de todas las

¹²⁵ Así lo señala el Pacto Mundial sobre los Refugiados (ONU, 2018, punto 1), que analizaremos a continuación, en el punto 3.3.

¹²⁶ www.acnur.org/es/datos-basicos.html (visitado el 13/02/2022)

¹²⁷ <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/> (visitado el 13/02/2022)

¹²⁸ Al revisar este documento en enero de 2023, el ACNUR había contabilizado a 7,1 millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en todo el mundo. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> (visitado el 08/01/2023), lo que indica la velocidad de crecimiento de esta crisis.

personas refugiadas y de los venezolanos desplazados en el extranjero procedía de solo esos cinco países¹²⁹.

En esas mismas fechas, Turquía siguió acogiendo al mayor número de refugiados del mundo, con poco menos de 4 millones, la mayoría de los cuales eran refugiados sirios (92%). Colombia le siguió, acogiendo a más de 1,7 millones de venezolanos desplazados¹³⁰. Alemania acogió a la tercera población más grande, casi 1,5 millones, con los refugiados sirios y los solicitantes de asilo como el grupo más grande (44%). Pakistán y Uganda completaron la lista de los 5 principales países anfitriones, con alrededor de 1,4 millones cada uno (ACNUR, 2021).

En el momento de escribir estas líneas, una nueva guerra en Europa llevaba 15 días generando millones de refugiados y desplazados en Ucrania. Tras meses de tensiones crecientes, en los que Rusia concentró tropas a lo largo de las fronteras de Ucrania, el 24 de febrero de 2022 el Presidente Putin dio luz verde a la invasión de Ucrania, convirtiéndose en uno de los episodios más oscuros que ha vivido Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Esta guerra provocó un éxodo masivo de ciudadanos ucranianos hacia los países vecinos. Según el ACNUR¹³¹, cerca de 2,3 millones de personas abandonaron el país y 1,8 millones se desplazaron internamente, tan solo en los primeros 15 días del conflicto, convirtiéndose en la crisis de refugiados con más rápido crecimiento en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Así lo señalaba el Alto Comisionado

¹²⁹ Datos del ACNUR a 18 de junio de 2021. No se incluyen a los refugiados palestinos bajo el mandato de la UNRWA (Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo).

¹³⁰ Como veremos en el capítulo cuarto, con datos más actualizados, la crisis venezolana no ha hecho sino agudizarse a lo largo de los años 2021, 2022 y 2023, años que coinciden con la elaboración de esta tesis doctoral.

¹³¹ <https://eacnur.org/es> (visitado el 11/03/2022)

de la ONU para los Refugiados, Filippo Grandi, quien en una entrevista publicada en el periódico de España, El Mundo¹³², el 15 de marzo de 2022, señalaba que:

«Nos proyectamos al peor de los escenarios. Hay más de 5 millones de personas que han tenido que dejar su hogar. De estos, más de la mitad ya están fuera del país, pero a este paso serán 3 millones dentro de un par de días. En este momento, hay al menos 2 millones de personas moviéndose hacia el oeste, donde los bombardeos van en aumento. Un tercio de los 40 millones de habitantes del país están en extrema necesidad como resultado de la guerra. Lo más sorprendente es que esta imagen se materializó en solo dos semanas, no en cinco años. El drama en Ucrania es colosal. Es la peor crisis política desde 1945».

2.3. Diferentes contextos y significados. El Refugio y el Asilo son conceptos confusos, especialmente en América Latina.

Aunque el marco jurídico de protección de los refugiados sigue siendo prácticamente el mismo desde hace 70 años, no hay duda de que el mundo – como vemos con la crisis de Venezuela y la guerra en Ucrania- ya no se parece en nada a la Europa de 1951, en la que se centró la Convención de 1951. Desde entonces, se han producido grandes crisis de desplazados en todos los continentes, que han impulsado, como veremos en el apartado siguiente, no solo el desarrollo de la protección de la persona humana a nivel internacional, sino también a escala regional, dando lugar a la aparición de instrumentos orientados a proveer protección a quienes son perseguidos y deben abandonar su país en

¹³² <https://www.elmundo.es/internacional/2022/03/14/622f1f0121efa017408b45bc.html> (visitado el 15/03/2022)

una determinada región del planeta. Por ello, hablamos de una protección regional africana, latinoamericana y europea.

Como se puede presumir, en estas diferentes zonas geográficas, existen diversas aproximaciones teóricas, prácticas y de alcance ante los conceptos de «asilo y refugio», por lo que es necesario dar la mayor luz posible ante estas divergencias, a fin de dotarnos de bases sólidas, antes de continuar con este estudio. Sin duda, y como veremos, la confusión terminológica es especialmente patente en América Latina, área principal de estudio de esta tesis doctoral. Esta región tiene una tradición de asilo de *larga data*, que solo puede calificarse de generosa, pero en ella, al mismo tiempo, se ha consagrado un marcado dualismo, merced, como señala Walter San Juan (2004), al establecimiento de una separación clara y tajante entre «el asilo» y «el refugio», en tanto figuras independientes entre las que casi no existe punto de contacto.

En este sentido, Hope Hanlan¹³³ considera que precisar el contenido de los conceptos jurídicos empleados es muy relevante, a fin de evitar tendencias restrictivas o la aplicación de regímenes inferiores de protección para los refugiados, pues el pretendido dualismo «asilo-refugio», no solo resta fuerza jurídica a los conceptos empleados, sino que tiene consecuencias graves para la protección de los refugiados en América Latina. En esta línea, resulta interesante recordar –como hace Hanlan (2004)- que únicamente en América Latina se hace esta supuesta diferenciación entre conceptos y sistemas, pues en el resto del mundo se habla de «asilo» y de «solicitantes de asilo». Por

¹³³ Es el Director de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ACNUR, y realizó el Prefacio del libro «El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo «asilo-refugio» a la luz del Derecho Internacional de los Derecho Humano». ACNUR (2004), del que extraemos estas ideas.

ejemplo, en inglés *asylum* y *asylum seekers*, y en francés, *asyle* y *demandeurs d'asyle*.

Por lo tanto, cuando nos acercamos al ordenamiento institucional de América Latina, nos encontramos con diversas regulaciones sobre la protección internacional de las personas perseguidas o que han huido de sus países de origen por otros motivos que pusieran igualmente en riesgo su vida, seguridad o libertad (San Juan, 2004). Así, por un lado, nos encontramos con el Sistema Latinoamericano sobre Asilo Diplomático y Territorial¹³⁴ y, por otro lado, tenemos el Sistema Universal de Protección de los Refugiados¹³⁵ (en el apartado siguiente los analizaremos con más detalle, pues el objetivo ahora es señalar únicamente su existencia). Junto a ellos, debemos tener en cuenta también que, en algunos instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos¹³⁶ se recoge el derecho al asilo¹³⁷ y que dicha institución se encuentra contemplada en algunas constituciones de América Latina.

¹³⁴ Estaría compuesto por los siguientes documentos jurídicos: Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889); Convención sobre Asilo (La Habana, 1928); Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933); Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, 1939), Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940); Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954); Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954).

¹³⁵ Este sistema está basado, como venimos destacando, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951); el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Nueva York, 1967); las Conclusiones adoptadas por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); las Resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las Declaraciones de las distintas Conferencias en la materia. La protección de los refugiados igualmente ha sido un tema de interés para la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

¹³⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, Colombia, 1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (San José, Costa Rica, 1969).

¹³⁷ Como hemos subrayado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en su artículo 14 «*el derecho de buscar asilo y de disfrutar de él*», mientras que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948, art. XXVII) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969, art. 22.7) utilizan la fórmula «*derecho de buscar y recibir asilo*».

Además, como explica San Juan (2004), en consonancia con la amplia ratificación que ha alcanzado la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados¹³⁸ y su Protocolo de 1967¹³⁹, los Estados de la región han dictado normas para la aplicación interna de este sistema. En varios países de la región, las normativas nacionales han incorporado el neologismo «refugio», el cual ha venido a abarcar todo el régimen internacional de protección de refugiados. Tales normas se presentan separadas de aquellas que regulan el asilo, al que se identifica, exclusivamente, con la modalidad «positivizada» en los tratados y convenciones del sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial, y en las que no existe referencia al asilo contemplado en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Por todo ello, y como se ha señalado, se observa en la región un visible estado de confusión en el uso de los términos «asilo» y «refugio» empleados en la protección internacional, así como con respecto a su contenido y alcance.

Como venimos señalando, América Latina es una región que posee una pionera y centenaria tradición en materia de asilo, siendo en esa tradición, hecha costumbre regional, donde reside el fundamento mismo de la institución (San Juan, 2004). El documento «Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina

¹³⁸ [En septiembre de 2019, los siguientes 19 países de la región la habían ratificado: Argentina, Bolivia \(Estado Plurinacional de\), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. \(Cuba y Venezuela no son partes de esta Convención\).](https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html) <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (Visitado el 10/01/2023).

¹³⁹ En septiembre de 2019, eran parte de este Protocolo 20 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de). (Cuba no es parte de este Protocolo) <https://www.unhcr.org/5d9ed66a4> (Visitado el 10/01/2023).

(CIREFCA, 1989)»¹⁴⁰ expresa que esa costumbre de brindar tratamiento humanitario a quienes buscan protección y asilo ha alcanzado expresión positiva en los instrumentos del sistema interamericano, y también debe considerarse como un antecedente de los instrumentos del sistema universal¹⁴¹.

Históricamente, el primer instrumento latinoamericano de carácter multilateral que recogió el derecho de asilo fue el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo¹⁴², de 1889. Este fue luego revisado, también en Montevideo, en 1939 dando lugar al Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, que fue el primero en distinguir entre los dos tipos de asilo, el asilo territorial¹⁴³ y el asilo diplomático¹⁴⁴ (también conocido como asilo político). Sobre este último, se firmaron más tarde tres convenciones latinoamericanas: la primera, fue la Convención sobre Asilo de La Habana, en 1928; la segunda, fue la Convención sobre Asilo Político de Montevideo, de 1933; y, por último, la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas, de 1954. Como señala San Juan (2004), con estos instrumentos se cerró la etapa de la positivización del asilo latinoamericano, en su versión de derecho clásico interestatal. La posterior recepción positiva del asilo en un instrumento convencional interamericano tendría lugar en el contexto

¹⁴⁰ CIREFCA/89/9, Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989. Conocido como el «Documento CIREFCA».

¹⁴¹ CIREFCA/89/9, *op. cit.*, págs. 2-3, párrafos 12 y 13.

¹⁴² Firmado en Montevideo, Uruguay, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

¹⁴³ El asilo territorial se refiere a aquellas personas que solicitan refugio cuando se encuentran físicamente dentro del país que les concede asilo. Como se ha señalado, la región cuenta con la «Convención Interamericana sobre Asilo Territorial», adoptado en la Décima Conferencia Interamericana realizada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954.

¹⁴⁴ El asilo diplomático se refiere a aquellas personas que solicitan refugio en una embajada extranjera u otra propiedad mientras se encuentran en su propio país. Como se ha señalado, la región cuenta con la «Convención Interamericana sobre Asilo Diplomático», adoptado en la Décima Conferencia Interamericana realizada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954.

de la protección de los derechos humanos, más concretamente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴⁵ de 1969, que siguió la línea comenzada por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre¹⁴⁶ de 1948, la cual establece en su artículo XXVII, y es bueno reiterarlo, que *«toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales»*¹⁴⁷.

A estas alturas del análisis debemos señalar una de las peculiaridades de la práctica del asilo en América Latina, y es que esta institución se centró, desde sus inicios, en personas perseguidas de manera individual, es decir, el fenómeno tenía carácter personal o como mucho familiar. La gran mayoría de ellas eran representantes de la élite social, dirigentes políticos, sindicales, intelectuales o personalidades de la cultura, que habían huido de lo que ellos consideraban como regímenes represivos y que contaban con suficientes medios económicos como para no suponer una carga para el Estado que los asilaba o les brindaba protección. Estas circunstancias fueron las que determinaron las soluciones que se adoptaron dentro del marco de los citados tratados latinoamericanos y de la práctica seguida por los Estados de la región. Pero este enfoque entró en crisis total con la experiencia de las afluencias masivas de refugiados provenientes del Caribe y Centro América durante la década de 1960 y años posteriores (San Juan, 2004). Las nuevas olas de solicitantes de asilo estaban constituidas, en su

¹⁴⁵ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

¹⁴⁶ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948 en Bogotá, Colombia.

¹⁴⁷ En este sentido, no podemos olvidar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948) establece en su artículo 14 que: «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país».

mayoría, por personas de las zonas rurales y de diferentes etnias, quienes se concentraron en áreas remotas que bordeaban su país de origen. Por lo tanto, ya no eran líderes sociales, políticos con sus familias o artistas que se sentían perseguidos, sino masas de personas sin recursos que pretendían cruzar las fronteras en busca de protección en los países vecinos. En algunos casos, particularmente entre los solicitantes de asilo salvadoreños y guatemaltecos, pueblos completos huyeron en busca de protección, constituyendo una enorme carga social y económica para los países vecinos de acogida. Estas circunstancias no tenían precedente en la región por lo que, como señala Arboleda (2001), la tradición latinoamericana de asilo fue puesta a prueba, entrando en crisis en la década de los años ochenta. (Sobre este punto de inflexión en la historia del refugio en América Latina volveremos al analizar la Declaración de Cartagena y los orígenes de la definición ampliada de refugiado, en el punto 4.1 de este capítulo).

Pero, retomando a Hanlan (2004) y la idea principal de este apartado, es necesario recordar que en América Latina se ha generalizado, tanto en la Academia, como en las élites políticas, que el concepto de «asilo» se refiere al sistema latinoamericano establecido por esos tratados -anteriormente señalados- sobre asilo y extradición, y que el «refugio» hace referencia al sistema de las Naciones Unidas. Si bien es cierto, como acabamos de ver, que el sistema latinoamericano de asilo establece una diferenciación entre asilo territorial y asilo diplomático, esto no excluye la existencia de un tronco común, en virtud del cual el asilo es la protección que se otorga al refugiado (persona perseguida). No podemos olvidar, como bien indica Hanlan (2004), que el sistema de las Naciones Unidas trata sobre «la condición de refugiado» y no del

«refugio», lo cual queda transparentemente reflejado en el propio título de los dos principales instrumentos internacionales adoptados por Naciones Unidas para la protección de los refugiados: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967. En este sistema universal, se encuentra también la institución del asilo, prevista para los refugiados reconocidos, como el país donde podrán residir y seguir adelante con sus vidas, y como concepto de protección que engloba la búsqueda de acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el reconocimiento propiamente dicho y la obtención de residencia en algún país.

Por todo ello, y ante este aparente desorden lingüístico o confusión terminológica que podría acarrear en última instancia, tal y como señala San Juan (2004), el debilitamiento de la protección de los refugiados, pasamos a señalar sus diferencias fundamentales, a fin de aportar luz a esta confusión tradicional en América Latina entre el «estatuto de asilado» y el «estatuto de refugiado». A nuestro entender, una de las mejores explicaciones es la que aporta Jaime Ruiz de Santiago¹⁴⁸ (2001) y se resume en los siguientes puntos:

- A) La definición de asilado es una definición regional latinoamericana, que fue establecida por primera vez en un instrumento regional por el Tratado de Montevideo sobre Derecho Internacional Penal, de 1889, y se encuentra regulada por diversos instrumentos regionales. Por su parte, la definición de refugiado es de carácter universal y está regulada en gran

¹⁴⁸ Abogado, filósofo y teólogo mexicano. Estudió en la Universidad Iberoamericana, México. Actualmente es profesor-investigador del Departamento Académico de Estudios Generales del ITAM. Entre 1984 y 2006 se desempeñó como funcionario del ACNUR en diferentes países. Fue Encargado de Capacitación en Derecho de los Refugiados para The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, de Canadá. <https://facultad.itam.mx/facultad/109075-jaime-ruiz-de-santiago> (visitado el 13/04/2022).

medida por la Convención de 1951, cuyo desarrollo se remonta a la Liga (Sociedad) de Naciones. Es solo de forma reciente que el término «refugiado» ha encontrado expresión en instrumentos obligatorios o no obligatorios a nivel regional, tales como la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984, que analizaremos con posterioridad.

- B) Los asilados pueden ser objeto de protección dentro de las fronteras de países «productores de asilados», como es el caso del asilo diplomático. El refugiado debe ser una persona que haya cruzado las fronteras de su país de origen.
- C) Para ser considerado un «asilado» un individuo debe ser considerado como perseguido en el momento en el que se le protege. Un «refugiado» solamente requiere tener un temor fundamentado de persecución, el cual no requiere que se haya materializado aún.
- D) Un «asilado» es perseguido solamente basándose en delitos de carácter político. Por su parte, la definición de «refugiado» es más amplia y cubre, como hemos visto, opiniones políticas, así como otros motivos: raza, religión, nacionalidad y pertenencia a un grupo social determinado, según la convención ginebrina.
- E) En lo que respecta a los «asilados», no se ha establecido una organización para supervisar y colaborar en la puesta en vigor de los instrumentos de asilo. En el caso de los instrumentos sobre refugiados, el ACNUR juega un papel fundamental en estas actividades, así como en el desarrollo ulterior de los principios aplicables a la protección de los mismos.

F) Los instrumentos del «asilo» no contienen cláusulas de cesación o de exclusión, los cuales se prevén en los instrumentos sobre «refugiados».

G) La condición jurídica de «asilado» tiene una naturaleza constitutiva, siendo concedida por un Estado a un individuo. A su vez, la condición jurídica de «refugiado» es obtenida por un acto de naturaleza declarativa. Por medio de este acto, el Estado reconoce a la persona como refugiada.

Junto con estas aclaraciones y precisiones, debemos tener en cuenta, como señala Fischel de Andrade (2001 p. 100), que, *«a pesar de las diferencias entre «refugiado» y «asilado», ambas definiciones y estatutos son complementarios y comparten la misma premisa, que es la protección de individuos perseguidos»*. Pero, esta «complementariedad» no puede hacernos olvidar que existe una tradición normativa latinoamericana que va más allá y llega incluso a considerar «asilo» y «refugio» como «sinónimos», por lo que se usarían de forma indistinta¹⁴⁹. Como señala San Juan (2004), esta concepción es recogida por la Declaración Final del Seminario de Tlatelolco de 1999 sobre «Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe», en la que, por primera vez, se llamó la atención sobre esta confusión, pero sin aclararla. En dicha declaración se expresa lo siguiente:

«El seminario abordó la utilización de los términos «asilo» y «refugio» en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual, en la práctica, se

¹⁴⁹ Así, por ejemplo, lo señala Héctor Gros Espiell, quien manifiesta que *«hay que precisar que, en América Latina, según estas Convenciones, asilo territorial y refugio son absolutamente sinónimos»*, y el jurista ecuatoriano Salvador Lara, quien, refiriéndose al Tratado de Montevideo de 1889, alude a la *«sinonimia que esta Convención da al «asilo» y al «refugio»*.

formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 o el de asilados según los Convenios interamericanos en la materia» (Parte II, punto 6).

No obstante, debe subrayarse que, ocasionalmente, se procuró establecer una diferencia entre ambos términos, según la cual el término «refugio» se usaría fundamentalmente para el asilo territorial y no para el asilo diplomático, también llamado político¹⁵⁰ (San Juan, 2004).

En definitiva, esta confusión terminológica o conceptual que se ha presentado en América Latina desde finales del siglo XIX¹⁵¹ en materia de asilo y refugio, es solo una de las peculiaridades que presenta la región en materia de protección de los refugiados. Sobre ellas seguiremos profundizando y tratando de dar luz al particular panorama que presenta la región al ser, al mismo tiempo, una tierra de origen, tránsito y destino de refugiados, y una región que ofrece soluciones a las situaciones de migración forzosa. Como hemos señalado, estas soluciones fueron, tradicionalmente, muy generosas y avanzadas a su época, y aún lo siguen siendo, pues van desde documentos regionales pioneros en la materia, una organización regional de Derechos Humanos bien establecida dentro del marco de la OEA, (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH¹⁵², que también brinda soluciones a los problemas de los refugiados y

¹⁵⁰ Esta concepción prevaleció en el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo de 1939, pero no fue reiterada por las posteriores Convenciones sobre asilo diplomático y asilo territorial de Caracas de 1954.

¹⁵¹ Recordemos que de 1889 es el primer instrumento latinoamericano de carácter multilateral que recoge el derecho de asilo, el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo.

¹⁵² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es el órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano.
<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/que.asp>

refuerza las disposiciones existentes a través de un enfoque de derechos humanos), hasta novedosas prácticas humanitarias, entre las que destaca la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 y sus revisiones posteriores, que analizaremos con mucho detenimiento.

3. El Derecho Internacional de los Refugiados.

3.1. El régimen internacional de protección del refugiado.

Como venimos señalando, el derecho de las personas a salir de un país y a regresar a él está recogido y consagrado en el derecho internacional. Como todo derecho, está sujeto a reglamentaciones razonables pues, como destaca Roberto Cuéllar¹⁵³ (2004), debe garantizarse el legítimo interés –y derecho- del Estado de mantener un orden en el control de las fronteras y en el registro de la presencia o ausencia de las personas, especialmente para evitar que la salida sea usada para evadir otras obligaciones. Huelga señalar que este derecho, siendo como es fundamental, es estrictamente exigible por cada persona solo en relación con el Estado del cual esa persona es nacional. En sentido contrario, no puede, por lo tanto, entenderse éste como un derecho a ingresar en cualquier país que se elija, ni como un derecho a permanecer en un país con el que no se tienen lazos de nacionalidad o residencia legal. Por lo tanto, el derecho a salir y a regresar al país de uno es un derecho inherente a la ciudadanía y no un derecho inherente a la persona humana y exigible *erga omnes* (Cuéllar, 2004). El Derecho Internacional no tiene una respuesta genérica, aplicable a todos los migrantes, respecto a la cuestión de su estatuto migratorio. Sin embargo, el Derecho Internacional sí se ocupa del status de ciertas categorías de migrantes,

¹⁵³ Era en 2004 el Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y prologó el libro «El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del derecho internacional de los derechos humanos» (2004), año en que se conmemoraba el XX Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

y establece normas de derecho positivo que son exigibles como obligaciones internacionales. Este es el caso de los derechos de los refugiados y peticionarios de asilo, a quienes se aplican las normas, ya señaladas, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 y su Protocolo, con respecto a los cuales sí es posible hablar de un derecho a ingresar y a permanecer en un país que no es el de su nacionalidad (Cuéllar, 2004), siempre que se den ciertas condiciones.

Ante todo ello, en este apartado analizaremos someramente las diferentes capas que se superponen y se relacionan sobre la protección jurídica internacional de la persona humana en situación de desplazamiento forzado, pues nos encontramos con un doble ámbito, por un lado, la protección brindada a nivel universal y, por otro lado, la brindada a nivel regional africano, europeo y latinoamericano. Analizaremos también, con más detalle, las diferencias existentes sobre el concepto de refugiado entre los instrumentos de las Naciones Unidas y otros de carácter regional —como la Declaración de Cartagena y la Convención de la Organización de la Unidad Africana— y estudiaremos el importante papel complementario al Derecho Internacional de los Refugiados, tanto a nivel universal como americano, que tiene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En este sentido, la actual crisis de refugiados, que se ha extendido prácticamente por todos los continentes esta última década, ha puesto de manifiesto que tanto el régimen de protección de los refugiados, como el sistema de reparto de responsabilidades necesitan ser actualizados. Con este espíritu de reforma nació, en 2016, la histórica Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, primera declaración adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) relativa a los movimientos

de migrantes y refugiados. Esta Declaración establece las bases para la adopción, en 2018, de dos pactos mundiales: un Pacto Mundial para los Refugiados y un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. En estos nuevos documentos jurídicos, y en la propuesta que sobre ellos hace el Papa Francisco, también nos detendremos, pues suponen una serie de compromisos para mejorar la protección de las personas refugiadas y migrantes entrado el siglo XXI.

3.1.1. Breve evolución.

Si bien los refugiados constituyen un fenómeno tan antiguo como la humanidad, es cierto que, en su expresión y dimensiones actuales, los flujos masivos de refugiados comenzaron a principios de 1914 con las guerras balcánicas, incrementándose notablemente con la revolución rusa y su fracasada contra-revolución de 1917 (Dos Santos, 2015). La doctrina es unánime al situar la aparición y generalización del fenómeno contemporáneo de los refugiados con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, adquiriendo tintes dramáticos durante y tras la Segunda. Como señala Dos Santos, se estima que tan solo esta última guerra propició el desplazamiento forzoso de, al menos, 40 millones de personas, cifra que aumentó y alcanzó dimensiones todavía mayores con posterioridad, hasta alcanzar nuevos y dramáticos récords con la guerra en Ucrania de 2022.

El periodo de entreguerras propició la necesidad de desarrollar, en el seno de la comunidad internacional, un sistema legal e institucional que permitiera dar respuestas a las situaciones creadas por los flujos de personas que cruzan una frontera internacional legalmente reconocida, huyendo de acontecimientos que hacen imposible su permanencia en el país de procedencia. En la época de la

Sociedad de Naciones se produjeron importantes desarrollos en materia de respuesta internacional al problema de los refugiados. Así, se crearon los primeros instrumentos jurídicos, entre los que destaca el Acuerdo de 1922 relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos –el conocido como «pasaporte Nansen»¹⁵⁴- y el Plan de 1924 para que se expidiera también certificado de identidad a los refugiados armenios¹⁵⁵. También en esta época se determina y diseña el principio básico de «non-refoulement», que analizaremos con más detenimiento a continuación, y se establecen las primeras instituciones y organizaciones de asistencia¹⁵⁶.

Tras la Segunda Guerra Mundial, volvieron a aparecer en Europa millones de seres humanos desplazados que habían sido arrancados de sus países y que, debido a la frágil situación política, no encontraban un sitio donde asentarse. El vacío dejado por la Sociedad de Naciones había conducido a los países a movilizar sus fuerzas para constituir una nueva organización de Estados y así nació, el 24 de octubre de 1945, la Organización de Naciones Unidas (ONU).

¹⁵⁴ Al crearse la Sociedad de Naciones (SdN) tras la Primera Guerra Mundial, Noruega nombró como delegado a Fridtjof Nansen (1861-1930), espíritu inquieto y humanista. Nansen había combatido fuertemente para que la SdN fuese una realidad. La situación en Europa era terrible, con cientos de miles de personas deportadas, perseguidas, sin hogar y víctimas del hambre y las enfermedades. Frente a ese panorama, la SdN escuchó pronto la voz del delegado noruego, quien pedía «rodear al mundo con una cadena de hermandad» y tratar de remediar la situación existente. Gracias a su determinación, en agosto de 1921, se celebró una Conferencia con representantes de 13 países y la Cruz Roja para iniciar un programa de asistencia a todas las personas desplazadas: la Conferencia pidió a Nansen que tomara a cargo el programa. La URSS, excluida de la SdN, aceptó tener como interlocutor a Nansen. Más de medio millón de rusos se encontraban fuera de su patria. Nansen se dirigió a ellos para tratar de aliviar su situación de refugiados y proponerles el retorno a sus hogares. A finales de 1921 más de 380 mil habían retornado. Para poder hacerlo, se creó el famoso «pasaporte Nansen», que fue usado en 26 países y entregado a los rusos y más tarde a los armenios. Por la extraordinaria labor realizada se le concedió a Nansen, en 1923, el Premio Nobel de la Paz (Ruiz de Santiago, 2001).

¹⁵⁵ Ambos instrumentos fueron reformados y completados por los acuerdos provisionales de 12 de mayo de 1926 y de 30 de junio de 1928 sobre refugiados rusos y armenios.

¹⁵⁶ De este periodo son el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, resultante del acuerdo de 30 de junio de 1928; los Comités de Refugiados creados en 1933 en los territorios de los estados contratantes; y la Organización Internacional para los Refugiados, creada en 1946, que fue la más directa precursora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), creado en enero de 1950.

Desde su primera sesión, los gobiernos británico y noruego sometieron a la consideración de su Asamblea General la preocupación encaminada a crear un nuevo organismo que se dedicase exclusivamente a atender la cuestión de los refugiados (Ruiz de Santiago, 2001). Así, el 20 de agosto de 1946, antes incluso de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁵⁷, la Asamblea General aprobó la creación de la Organización Internacional para Refugiados (OIR). El 3 de diciembre de 1949, la Asamblea General tomó la decisión de designar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, un año después, el 14 de diciembre de 1950, se aprobaba el Estatuto bajo el cual trabajaría.

Como señala Dos Santos (2015), de todos estos esfuerzos nacería un nuevo sector del ordenamiento jurídico internacional, cuya génesis está inexorablemente unida a los conflictos armados y otras instituciones de violencia, muy variables en cuanto a duración, alcance e intensidad: se trata del Derecho Internacional de los Refugiados, cuyo núcleo principal gira en torno a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951¹⁵⁸ y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967¹⁵⁹. A este núcleo se sumarán el, ya mencionado, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 1950¹⁶⁰, así como importantes instrumentos

¹⁵⁷ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948.

¹⁵⁸ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954. United Nations Treaty Series, vol. 189, p. 137, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html> (visitado el 11 Abril de 2022).

¹⁵⁹ Aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entró en vigor con carácter general el 4 de octubre de 1967. United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.html> (visitado el 11 Abril de 2022).

¹⁶⁰ Adoptado por la Asamblea General mediante Resolución 428(V) de 14 de diciembre 1950. Disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47160fb72.html> (visitado el 11 Abril 2022).

regionales tales como la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de los refugiados en África (1969)¹⁶¹ y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984¹⁶², documentos jurídicos que pasamos a analizar. A estos instrumentos cabe agregar una multitud de tratados y declaraciones internacionales y regionales que abordan, de manera específica o indirecta, las necesidades y los derechos de los refugiados.

3.1.2. La protección jurídica de los refugiados a nivel universal.

Como venimos señalando, la Convención de 1951 y su Protocolo son los instrumentos centrales y piedra angular del sistema de protección internacional de los refugiados. *«Esta Convención constituye el más importante instrumento jurídico internacional de carácter universal respecto a los refugiados, pero no por ello el más completo»* (Dos Santos, 2015 p. 61). Como recuerda Dos Santos, la Convención persigue abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva más amplia y lo hace en base a 3 aportaciones jurídicas fundamentales: 1) dotándonos de una definición general de refugiado (artículo 1); 2) fijando estándares mínimos en el tratamiento de los refugiados; y 3) estableciendo el principio fundamental de *«non-refoulement»* (artículo 33).

A continuación, analizaremos brevemente estas características técnico-jurídicas en las que se apoya el sistema universal.

¹⁶¹ Adoptada por la Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno, en su sexta sesión ordinaria, en Addis-Abeba, el 10 de septiembre de 1969. Entró en vigor con carácter general el 20 de junio de 1974. U.N.T.S. 45, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac934b2.html> (visitado el 11 Abril 2022).

¹⁶² Adoptada por el «Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios», celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de Noviembre de 1984, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html> (visitado el 11 Abril 2022).

1) Establecimiento de una definición general de refugiado. Como analizamos con detalle en el apartado 2.1, la Convención de Ginebra da una definición de refugiado¹⁶³ que tiene, como último objetivo, abandonar el sistema de soluciones *ad hoc* que caracterizó los precedentes convenios enmarcados en la Sociedad de Naciones (Dos Santos 2015). Su Protocolo supuso la primera ampliación del concepto estatutario de refugio al derogar la restricción geográfico-temporal, ya analizada.

2) La Convención, además de la definición, establece unos estándares mínimos en materia de obligaciones y derechos de los refugiados, así como de las obligaciones de los Estados hacia ellos. En este sentido, consagra principios que promueven y salvaguardan los derechos en el empleo (artículo 17), la educación (artículo 22), la residencia (artículo 10), la libertad de circulación (artículo 26), el acceso a los tribunales (artículo 16), la naturalización (artículo 34) y la seguridad frente a la devolución a un país donde podrían ser víctimas de persecución. Contiene, además, una cláusula de supervisión del ACNUR (artículo 35) en materia de cumplimiento de la Convención (Franco y Santistevan, 2011).

En este punto conviene recordar, como lo hace Hope Hanlan (2004), que la obligación de los Estados es la de dar acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado establecido por las Naciones Unidas a las personas que lo solicitan (derecho de petición), y determinar si califican o

¹⁶³ Merece la pena recordar la definición de refugiado a estas alturas del trabajo: «*Toda persona que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido 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 su 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*».

no como refugiados, de conformidad con los instrumentos internacionales. Es decir, los Estados no tienen la obligación de permitir que los refugiados permanezcan indefinidamente en su territorio. Ante ello, tenemos que señalar que las Naciones Unidas cuentan con un Régimen para la Determinación de la Condición de Refugiado¹⁶⁴ muy elaborado (Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo), pero no han logrado lo mismo en materia de asilo, en todo caso no por la vía de una convención¹⁶⁵. Afortunadamente, la práctica se ha venido desarrollando en el sentido de que los Estados que reconocen la condición de refugiado de una persona le permiten después residir a su territorio, es decir le brindan asilo.

3) El principio de «non-refoulement». El principal pilar del sistema universal de refugiados se basa en el establecimiento de un derecho universal a buscar asilo en otros países cuando se huye de la persecución, el cual no se limita a un país vecino. Como hemos señalado, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que «*toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él*».

La Convención de Ginebra formula y establece con nitidez la prohibición de la devolución de los refugiados —y de los peticionarios de refugio— al país

¹⁶⁴ La Determinación de la Condición de Refugiado (RSD, por sus siglas en inglés) es el procedimiento legal o administrativo mediante el cual los gobiernos o el ACNUR determinan si una persona que busca la protección internacional es considerada un refugiado bajo las normas internacionales, regionales o nacionales. La Determinación de la Condición de Refugiado es un procedimiento fundamental para que las personas refugiadas puedan disfrutar de sus derechos, según lo prevé el derecho internacional. <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html>

¹⁶⁵ La ONU es consciente de este vacío en su sistema de protección de refugiados y constantemente trata de suplirlo recordando a los Estados la importancia de brindar asilo a los refugiados. Esto lo hace por medio de declaraciones, conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR y discusiones bilaterales y multilaterales.

donde su vida o libertad se encuentre amenazada. Así lo establece su importante Artículo 33:

«1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país».

El principio de no devolución es hoy día considerado como la «columna vertebral»¹⁶⁶ del sistema jurídico protector de los refugiados, principio aceptado y reconocido, por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, como disposición que no admite norma en contrario, es decir, como parte del *ius cogens* (Ruiz de Santiago, 2001).

Por lo tanto, como señala Cuéllar (2004), en rigor, la obligación esencial del país en que se encuentra una persona peticionaria de asilo o en condición de refugiado es la de no retornarla a un lugar donde pueda sufrir persecución. Esta obligación, conocida comúnmente como «principio de non-refoulement» y la doctrina, coinciden en reconocer, como hemos señalado previamente, que ese

¹⁶⁶ La importancia del principio de no devolución ha sido subrayada en diversas «Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados» elaboradas por el Comité Jurídico del ACNUR (Así, por ejemplo, la Conclusión 6 y la 17 analiza el delicado problema de la extradición. El sentido general de esta última es que la extradición se debe evitar cuando se trate del caso de los refugiados). Del mismo modo, los sistemas regionales de protección de refugiados se han preocupado de poner en evidencia la importancia del principio de no devolución.

principio ha adquirido carácter de norma de Derecho Internacional Consuetudinario, por lo cual es obligatoria aún para aquellos Estados que no sean signatarios de la Convención del 51, ni del Protocolo del 67.

En definitiva, en este punto debemos recordar que, si bien el régimen universal ginebrino sobre el refugio se ha descrito con frecuencia como fragmentado, obsoleto y de alcance limitado, no es menos cierto que es razonablemente coherente como sistema de protección universal pues se basa en el derecho internacional vinculante (*hard law*) y proclama valores e intereses fundamentales de la comunidad mundial. Por último, debe reconocerse que una mayor profundización en los aspectos jurídicos del actual sistema universal de protección de los refugiados nos alejaría del objetivo propuesto en esta investigación, que es llegar al análisis de la figura de los refugiados *de facto* y la Declaración de Cartagena de 1984, si bien aceptamos -sin que deba considerarse una contradicción- que un mayor desarrollo del sistema universal proporcionaría mejores bases para adentrarnos y defender con más fortaleza esta propuesta académica.

3.1.3. La protección jurídica a nivel regional.

Mientras se desarrollaba este sistema de protección a nivel universal, centrado en la situación en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, a nivel regional fueron desarrollándose marcos jurídicos paralelos que pretendían ser complementarios al ginebrino y, al mismo tiempo, mantener sus tradiciones y aproximaciones particulares a este fenómeno. Así, resulta necesario referirnos, aunque sea de manera sucinta, a la protección jurídica brindada en África y Europa, y con mayor detenimiento a lo largo de este estudio, a América Latina.

3.1.3.1. África y su pionera definición ampliada de refugiado.

Durante la guerra fría, en un contexto geográfico especialmente convulsionado por conflictos de tipo colonial y debido al intervencionismo de las superpotencias, África fue escenario de grandes oleadas de refugiados y un sinfín de problemas asociados a ellos¹⁶⁷. Ante esta situación, y las limitaciones que presentaban las cláusulas de inclusión recogidas por la Convención de 1951 para definir quién es refugiado, los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana¹⁶⁸ (OUA) aprobaron en Addis Abeba, el 10 de septiembre de 1969, la «Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África». Esta convención supone una ampliación y complemento regional a la Convención de 1951 y su protocolo de 1967. Su preámbulo reconoce la tirantez que el problema de los refugiados causa entre muchos Estados miembros de la OUA, así como la necesidad de paliar sus causas, entre las que destacan los conflictos armados (Dos Santos, 2015).

En su artículo 1, apartado 1º, la Convención de la OUA reproduce, casi literalmente, la definición de refugiado que establece la Convención de 1951 y, a continuación, amplía el concepto en el apartado 2º y señala:

«el término refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de

¹⁶⁷ Para profundizar en la complejidad de la cuestión africana de los refugiados se recomienda leer a G. Okoth-Obbo, «Thirty years on: A Legal Review of the 1969 OAU Refugee Convention Governing the specific aspects of refugee problems in Africa» 2001. <https://www.unhcr.org/42d673472.pdf>

¹⁶⁸ Fundada en 1963, la Organización de la Unidad Africana (OUA) tenía como objetivos principales deshacer los vestigios de la colonización y el apartheid; promover la unidad y la solidaridad entre los Estados africanos; coordinar e intensificar la cooperación para el desarrollo; salvaguardar la soberanía y la integridad territorial de los Estados miembros y promover la cooperación internacional dentro de Naciones Unidas. La OUA fue la precursora de la Unión africana (UA) que, desde mayo de 2001, trabaja por la integración socio-económica del continente, la unidad y la solidaridad entre los países y los pueblos africanos. En la actualidad cuenta con 55 miembros. El último país en incorporarse fue Sudán del Sur. Su web oficial: <https://au.int/es>

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 de nacionalidad».

Como señala Dos Santos (2015), de esta definición se desprende la prevalencia de la «dimensión objetiva» de los acontecimientos sobre la «dimensión subjetiva», basada en «fundados temores a ser perseguido» a la que se refiere la Convención de Ginebra. Esta convención se perfila, por lo tanto, como el primer documento relativo a los refugiados que, de forma expresa, considera como elementos constitutivos de la condición de refugiado, no solamente el aspecto político de la persecución, sino también las causas del destierro y las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos.

Por su parte, Galindo Vélez (2001) considera que la definición de la Convención de la OUA de 1969 tiene dos características muy propias:

1) Por un lado, los motivos para buscar protección y, por ende, la condición de refugiado, no aparecen en los otros instrumentos internacionales (Convención de 1951, Protocolo de 1967 y Estatuto del ACNUR). Es decir, «*la agresión extranjera, la ocupación o la dominación extranjera y acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del país*» son causas totalmente novedosas.

2) Por otro lado, el nexo entre hechos perturbadores y la condición de refugiado se manifiesta a través del hecho de «estar obligado» a abandonar el lugar de residencia habitual por los motivos que expone la definición africana, mientras que la Convención de Ginebra hace referencia a «*temores fundados de persecución*».

Al hilo de esta investigación, es importante destacar que frente al carácter no vinculante (*soft law*) de la Declaración de Cartagena de 1984 (que analizamos con detalle en el punto 4.1.4.), la Convención de la OUA de 1969 es un instrumento jurídico vinculante¹⁶⁹ (*hard law*), obviamente solo para los países africanos firmantes, y el primer precedente para ampliar la definición de refugiado, testigo que luego tomará América Latina con la Declaración de Cartagena.

Por último, debemos señalar que a nivel regional africano se adoptó, en octubre de 2009, la «Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de las personas desplazadas internamente en África», (más conocida como Convención de Kampala), que entró en vigor el 6 de diciembre de 2012. Esta convención es el primer y, hasta el momento, el único instrumento jurídico vinculante en la materia en todo el mundo y ejemplo pionero de acogida, endurecimiento y cristalización de los estándares internacionales para la protección de las personas desplazadas internamente (Dos Santos, 2015).

3.1.3.2. América Latina y su larga tradición de asilo.

Los países del continente americano cuentan con un amplio y sólido marco normativo internacional, regional y nacional para la protección de los refugiados, que ya ha sido analizado y es el objeto central de este estudio. El derecho de asilo está consagrado a nivel constitucional¹⁷⁰ en muchas de las

¹⁶⁹ Es parte de un tratado internacional en sentido estricto que entró en vigor el 20 de junio de 1974.

¹⁷⁰ Tal es el caso de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Para un análisis comparativo en esta materia, se sugiere ver la obra de María Laura Gianelli, «Estudio Comparativo de las legislaciones nacionales», en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. 1ª. Edición – Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003, pp. 214 y siguientes.

constituciones políticas de los países americanos y, como señalamos anteriormente, la gran mayoría de países de la región son parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967¹⁷¹ (Murillo González, 2011).

Analizamos en el punto 2.3 que América Latina es una región que posee una pionera, generosa y centenaria tradición en materia de asilo, siendo en esa tradición, hecha costumbre regional, donde reside el fundamento mismo de la institución (San Juan, 2004). A este respecto, debemos volver a señalar que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, adoptada con anterioridad a la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece en su artículo XXVII que, en caso de persecución, «*toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo*». Esta formulación, más amplia que la contemplada en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos («*derecho de buscar asilo y disfrutar de él*»), está igualmente consagrada en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, y ha servido de inspiración para la consagración a nivel constitucional del derecho de asilo en los países latinoamericanos (Murillo González, 2011)¹⁷².

En este sentido, en el sistema regional de protección tiene un papel fundamental la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la cual es considerada por Edson Louidor *et al* (2019) como el marco estratégico y operativo para garantizar un tratamiento humanitario a refugiados y otras personas necesitadas de protección en el continente. Como veremos, en el

¹⁷¹ Barbados, Cuba, Granada, Guyana y Santa Lucía son los 5 países del continente americano que tienen pendiente la ratificación de estos instrumentos internacionales sobre refugiados.

¹⁷² A este respecto, se sugiere releer el apartado 2.3 del presente capítulo en el que se examinan los orígenes y creación del sistema regional latinoamericano de protección del asilo y refugio, la confusión terminológica o conceptual que se ha presentado en esta región desde finales del siglo XIX con estos términos y el marco jurídico actual de protección del refugio.

contexto regional latinoamericano, la ampliación del concepto de refugiado se da por medio de esta importante declaración, que es la piedra de bóveda del presente estudio.

Como último aporte sobre la protección a nivel regional, debemos señalar, como hace Dos Santos (2015), que la trascendencia de la Convención de la OUA y de la Declaración de Cartagena como instrumentos regionales en materia de refugiados viene reconocida, *inter alia*, en el preámbulo de la «Declaración de El Cairo sobre la protección de los refugiados y las personas desplazadas en el mundo árabe»¹⁷³ (1992), en cuyo artículo 6 se recomienda a los países árabes que adopten en sus ordenamientos internos un concepto amplio y flexible de refugiado, en tanto en cuanto no exista una convención regional al respecto.

3.1.3.3. Europa como fortaleza.

Frente a la interpretación generosa del concepto de refugiado que establecen las ampliaciones regionales en África y América Latina, la generalidad de los países del mundo desarrollado -y más concretamente de la Unión Europea (UE)- han optado por una interpretación manifiestamente restrictiva de la convención de 1951. En este sentido, la UE ha ido desarrollando fórmulas alternativas de protección (con conceptos como acogimiento humanitario, protección temporal o protección subsidiaria) al margen de la convención, para los expatriados solicitantes de protección internacional en su territorio (Dos Santos, 2015).

Pero, antes de analizar esa protección brindada por Europa, debemos hacer una breve mención a cómo se ha ido tejiendo el complejo sistema europeo de protección del asilo y refugio a lo largo de las últimas décadas. Así, los países

¹⁷³ Adoptado el 19/11/1992. Texto disponible en <https://www.refworld.org/docid/452675944.html> (visitado el 24/08/2022).

de Europa que forman parte del Consejo de Europa, firmaron en Roma, el 4 de noviembre de 1950¹⁷⁴, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, completado por 16 Protocolos adicionales¹⁷⁵. Su Protocolo 12, cuyo artículo 1 establece la prohibición general de discriminación, se adoptó en Roma el 4 de noviembre del año 2000, con ocasión del 50 Aniversario de la Convención de Roma de 1950. Esta convención es la pieza fundamental del «Sistema Europeo de Derechos Humanos» y salvaguarda de los Derechos Civiles y Políticos¹⁷⁶.

Más concretamente, en relación al asilo y refugio, desde finales de los años 80 del siglo XX, se verificó en Europa Occidental un cambio en relación a la condición de refugiado y se introdujeron nuevas políticas restrictivas con el objeto de combatir la inmigración irregular y los abusos (reales o percibidos) frente a los sistemas nacionales de asilo. Ello iba a modificar considerablemente el cierto equilibrio existente entre la protección de los refugiados y el control de la inmigración, dando así origen a la denominada «fortaleza Europa»¹⁷⁷ (Dos Santos 2015).

¹⁷⁴ Debe recordarse que el 18 de abril de 1951, Francia, Bélgica, Países Bajos, Italia, la República Federal de Alemania y Luxemburgo –los Seis– firmaron en París el Tratado que institucionaliza la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), punto de partida de la UE que, como tal, fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993.

¹⁷⁵ El 1º fue firmado en París el 20 de marzo de 1952; el 2º y el 3º en Estrasburgo el 6 de mayo de 1963; el 4º en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963; el 5º en Estrasburgo el 20 de enero de 1966; el 6º en Estrasburgo el 28 de abril de 1983; el 7º en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984 y el 8º en Viena el 19 de marzo de 1985. El 9º y 10º fueron derogados. El Protocolo 11, de 11 de noviembre de 1994. El 13º en Vilnius el 3 de mayo de 2002; El 14º en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004; el 15º en Estrasburgo el 24 de junio de 2013; y el 16º en Estrasburgo el 2 de octubre de 2013.

¹⁷⁶ Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales son protegidos por la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961.

¹⁷⁷ La expresión denota el carácter excesivamente securitario de las políticas migratorias europeas que, lejos de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional, priorizan el control de sus fronteras exteriores e interiores, violando en muchos casos lo dispuesto en la Convención de 1951, en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y en otros textos internacionales de referencia en la materia (Dos Santos, 2015).

Debemos recordar en este punto que, dentro de la competencia de la Unión Europea¹⁷⁸, se encuentran los flujos migratorios de nacionales de Estados no miembros de la Unión. Con la llegada masiva de migrantes a Europa estas últimas décadas, la cohesión de la UE, como señala Marleck Rios (2018) se desestabilizó, toda vez que no se ha logrado establecer un marco normativo migratorio comunitario eficiente que haga frente a la actual situación de inmigrantes al territorio de la Unión. Dicho esto, debemos señalar que el Derecho de Asilo en la UE tiene su origen en la Política Común de Asilo¹⁷⁹, cuyos principios rectores son cuatro: 1) el principio de solidaridad; 2) el principio de equidad entre los nacionales de terceros Estados; 3) el principio de protección internacional; y 4) el principio de no devolución (Marleck, 2018). El Sistema Europeo Común de Asilo está regido por el Reglamento de Dublín¹⁸⁰, cuyo principal aporte fue determinar el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. Unos años antes, el Tratado de Ámsterdam¹⁸¹ supuso un paso

¹⁷⁸ La UE está compuesta por 27 Estados miembros. Tras la salida de Reino Unido el 31 de enero de 2020, la Unión Europea está formada por 27 países: Alemania, Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Malta, Polonia, República Checa, Austria, Chipre, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal y Rumanía.

¹⁷⁹ Tiene su fundamento jurídico en los siguientes artículos: 67, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se garantiza una política común de asilo basada en el principio de solidaridad entre los Estados miembros, que sea equitativa entre los nacionales de terceros Estados; y en el artículo 78 del mismo tratado, que en su apartado 1, señala el carácter comunitario de la política en materia de asilo, basada en la protección internacional y en garantía al respeto del principio de no devolución. En su apartado 2 se detalla la adopción de un Sistema Europeo Común de Asilo (Marleck, 2018). A esto debe añadirse el Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

¹⁸⁰ Contenido en el Reglamento (CE) núm. 343/200325 del Consejo Europeo del 18 de febrero de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea del 25 de febrero del 2003. Para más información se sugiere visitar <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7364.pdf> y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:32013R0604>

¹⁸¹ Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 12 octubre de 1997 por los Ministros de Asuntos Exteriores de los 15 países miembros de la Unión Europea, entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros (DO C 340 de 10 de noviembre de 1997). <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>

fundamental hacia la futura regulación de las políticas comunitarias de refugio y asilo. Como señala Dos Santos (2015), con el objeto de crear, con carácter progresivo, un espacio de libertad, seguridad y justicia, este tratado -primer instrumento que reguló este espacio- incluye una referencia expresa a la necesidad de adoptar normas mínimas, que pudieran regular tanto el reconocimiento del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países, como la concesión de protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen, y la concesión de igual protección para aquellas personas que por otro motivo necesitan protección internacional.

Las obligaciones de protección internacional que estas estipulaciones contienen han conocido, en los últimos años, significativos desarrollos normativos y también jurisprudenciales. El primero y más relevante de ellos, y a la vez base para las citadas obligaciones, es sin duda el reconocimiento del asilo como un derecho humano fundamental, que la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Carta de Niza)¹⁸² proclama solemnemente en su artículo 18:

«se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea».

¹⁸² Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO 2000/C 364/01), firmada el 7 de diciembre de 2000 https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (visitado el 19/04/2022).

Especial importancia tiene también su artículo 19 en el que se recoge el «principio de no devolución»¹⁸³. Este reconocimiento representa un cambio importante y novedoso respecto a la regulación que del refugio y del asilo se había llevado a cabo tanto en el ámbito de la UE como en el Derecho Internacional general¹⁸⁴ (Dos Santos 2015). Supuso, una garantía excepcional para aquellas personas necesitadas de dicha protección que se encontraban a merced de la discrecionalidad de los Estados, pues el asilo era considerado como un acto gracioso de estos.

Con estos antecedentes, llegamos a las dos figuras de protección formuladas por la Unión Europea, la temporal y la subsidiaria.

La protección temporal¹⁸⁵, es un mecanismo -aparentemente favorable y generoso- de acogida excepcional de desplazados dentro de las fronteras de un Estado miembro. En un principio, éste tenía un carácter ineludiblemente provisional y precario ya que suponía la repatriación, forzosa en caso necesario, como solución final al desplazamiento. Esto acentuaba la discrecionalidad o disparidades interpretativas y legislativas o, lo que es lo mismo, la ausencia de armonización en esta materia, favoreciendo el fortalecimiento de regímenes jurídicos y políticas cada vez más restrictivos (Dos Santos, 2015). Pese a ello, el ACNUR no dejó de apreciar las bondades de esta figura al considerarla una respuesta posible de emergencia ante una situación

¹⁸³ «1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes».

¹⁸⁴ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Carta de Niza si bien no forma parte de los tratados constitutivos, posee -sin embargo- el mismo valor jurídico que estos entrando a formar parte del Derecho comunitario originario.

¹⁸⁵ Formulada en la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32001L0055>

insostenible siempre y cuando existan unas necesidades de protección manifiestas y las posibilidades de determinar tales necesidades individualmente a corto plazo sean escasas o nulas. Como señala Dos Santos (2015), la finalidad de esta figura sería la de garantizar el acceso inmediato a la seguridad y la protección de los derechos humanos básicos, incluida la protección contra la devolución, en países directamente afectados por una afluencia de grandes proporciones.

Por su parte, la figura de la protección subsidiaria¹⁸⁶ o complementaria, es quizá el más claro intento de ampliación del concepto estatutario de refugiado que hace valer para los Estados miembros de la UE las obligaciones internacionales, derivadas de la Carta de Niza y paralelamente, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales (CEDH), entre otros instrumentos internacionales. Como señala Dos Santos (2015), la protección subsidiaria ha de aplicarse a todos los supuestos de solicitantes de asilo que no cumplen los requisitos para ser reconocidos refugiados según la Convención de 1951, pero que no pueden regresar a su país de origen ante el temor de ser objeto de torturas, de la pena de muerte o de un tratamiento inhumano o degradante.

La importante Directiva que regula la protección subsidiaria (Directiva 2004/83/CE emitida por el Consejo Europeo¹⁸⁷, supra citada) recoge en su

¹⁸⁶ Regulada en la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, fue modificada por la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Esta última modificación se puede ver en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES>

¹⁸⁷ Fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 30 de septiembre de 2004.

artículo 2 la definición de la figura de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951¹⁸⁸. Más tarde, esta Directiva de 2004 fue modificada por la Directiva 2011/95/UE^{189 190}, que si bien mantiene la referencia a la definición de refugiado ginebrina¹⁹¹, establece un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria.

En el considerando número 24 de la Directiva se establece que es necesario introducir criterios comunes para reconocer a los solicitantes de asilo la calidad de refugiados, en el sentido del artículo 1 de la Convención de Ginebra. Como señala Marleck (2018), lo innovador de esta Directiva es el derecho de que todo Estado de la UE podrá mantener normas más favorables a las comunitarias establecidas por esta directiva, ya que en su artículo 3 establece:

«[...] los Estados miembros podrán introducir o mantener normas más favorables para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado o persona con derecho a protección subsidiaria, y para determinar el contenido de la protección internacional, siempre que tales normas sean compatibles con la presente Directiva».

Esta Directiva establece los requisitos para ser asilado, refugiado y protegido, a saber:

- 1) Que la solicitud de refugio esté fundada en actos considerados de persecución (artículo 9). Los actos de persecución pueden ser: actos de violencia física o psíquica, de violencia sexual; medidas legislativas,

¹⁸⁸ «[...] nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él».

¹⁸⁹ Ibid 71.

¹⁹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea del 20 de diciembre del 2011.

¹⁹¹ Artículo 2, Definición D).

administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o se apliquen de manera discriminatoria; penas que sean desproporcionadas o discriminatorias; denegación de tutela judicial o penas por la negativa a cumplir el servicio militar obligatorio y actos dirigidos contra las personas por razón de su sexo o por ser niños¹⁹².

- 2) Que el solicitante se encuentre en alguna de las modalidades que constituya un «daño grave» (artículo 15)¹⁹³.
- 3) Que el motivo de la solicitud sea que el solicitante sea perseguido por característica racial, religiosa, nacional, social o política (artículo 10)¹⁹⁴.

Finalmente, la Directiva señala en el artículo 18¹⁹⁵, los requisitos para obtener la protección subsidiaria (Capítulo V), remitiéndose a los requerimientos del artículo 15, ya señalado, en el que define las acciones que constituyen «daños graves».

En definitiva, la Unión Europea pretende establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal con el fin de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política se rige por los principios de solidaridad y equidad entre los nacionales de terceros Estados, de protección internacional y de no devolución,

¹⁹² Artículo 9.2.

¹⁹³ «La condena a la pena de muerte, su ejecución, la tortura, las penas, tratos inhumanos degradantes de un solicitante en su país de origen, as amenazas graves e individuales contra la vida, la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno».

¹⁹⁴ En este artículo se señalan los motivos de persecución.

¹⁹⁵ «Los Estados miembros concederán el estatuto de protección subsidiaria a los nacionales de terceros países o apátridas que puedan obtener la protección subsidiaria con arreglo a los capítulos II y V».

y deberá ajustarse, como se ha señalado, a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967¹⁹⁶.

Para concluir este punto, debemos señalar que estos tres marcos regionales muestran claros esfuerzos por superar y ampliar los débiles límites que establece el régimen de Ginebra, poniendo en evidencia sus carencias y falta de actualización ante las nuevas circunstancias del movimiento de personas a nivel mundial. Es decir, si bien los tres esfuerzos regionales toman como punto de partida a la definición de refugiado del 51, la cual no es rechazada, es evidente que tratan de complementarla, ampliarla y enriquecerla con otros aspectos que la perfeccionen, a fin de establecer un sistema normativo de protección internacional armonizado y coordinado entre los sistemas universal y regional y los esfuerzos nacionales. Lamentablemente, a día de hoy, no se ha logrado el resultado ansiado.

3.2. Derechos Humanos y Derechos de los Refugiados: ¿cuándo convergen?

Siempre. Esta es la simple y única respuesta posible a esta pregunta, la cual es totalmente pertinente en este trabajo pues la condición del refugio está totalmente relacionada con los Derechos Humanos. Por ello, este ejercicio quedaría incompleto si no pusiéramos en la base de esta investigación la cuestión de los Derechos Humanos, tal y como haremos a continuación. Como sabemos, los Derechos Humanos son exigencias mínimas, tan elementales que sin ellas resulta difícil llevar una vida digna, predicándose de ellos que son

¹⁹⁶ Dada la complejidad y amplitud de la Política Europea de Asilo y Refugio, y por no ser el objetivo central de nuestro estudio, se recomienda visitar, para una mejor comprensión y profundización, la siguiente web del Parlamento Europeo [www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo así como analizar el artículo de Lourdes Marleck Rios Nava \(2018\) «Marco Jurídico del Derecho de Asilo y Refugio de la Unión Europea»](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo-así-como-analizar-el-artículo-de-Lourdes-Marleck-Rios-Nava-(2018)-«Marco-Jurídico-del-Derecho-de-Asilo-y-Refugio-de-la-Unión-Europea») [http://coordinacioneditorialfacultadderecho.com/assets/marco_jco_derecho migratorio ue.pdf](http://coordinacioneditorialfacultadderecho.com/assets/marco_jco_derecho_migratorio_ue.pdf)

«universales», al reconocérseles a todos los seres humanos, «prioritarios», pues se entiende que en caso de controversia con otros derechos estos se superponen a aquellos, e «innegociables», pues imponen un deber de respeto, garantía y reconocimiento de estos frente a todos los Estados. (Solarte *et al*, 2020).

Sin lugar a dudas, y como venimos analizando, las violaciones de los derechos humanos no sólo son una de las principales causas de los desplazamientos humanos, sino que también descartan la opción de la repatriación voluntaria, mientras persista la situación de peligro de este grupo (Fernández-Maldonado¹⁹⁷, 2011). Además, como señala este mismo autor, en muchos casos, los derechos de los refugiados son ignorados, y durante el proceso de solicitud de asilo muchos tienen que hacer frente a medidas restrictivas que les niegan el acceso a territorios seguros. En otros casos, los solicitantes de asilo y los refugiados son detenidos y devueltos a la fuerza hacia lugares donde su vida, su libertad y su seguridad corren peligro. Muchos son atacados por grupos armados, otras veces son reclutados por las Fuerzas Armadas o contra su voluntad por grupos armados para combatir en conflictos civiles. Además, los solicitantes de asilo y los refugiados también son víctimas de agresiones racistas y xenófobas. Todo ello atenta contra sus derechos humanos básicos, contra sus libertades y dignidad humana originarias por lo que su protección entra en el ámbito y esfera de los Derechos Humanos universales.

Huelga repetir aquí que todos los solicitantes de asilo y los refugiados, sin excepción, gozan de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Por lo tanto, la protección

¹⁹⁷ Asesor en Derechos Humanos del Sistema ONU en Ecuador, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

de los refugiados debe contemplarse en el contexto más amplio de la protección de los derechos humanos. Como subraya Fernández-Maldonado (2011), el respeto a los derechos humanos, en las actuales corrientes de refugiados, es una condición necesaria tanto para prevenir, como para solucionar estas movilizaciones involuntarias. Así lo destacó también en su momento la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los refugiados, Sadako Ogata¹⁹⁸: *«La cuestión de los refugiados debe plantearse a todos los gobiernos y a todos los pueblos como prueba de su respeto por los Derechos Humanos»*¹⁹⁹.

Esa estrecha e indubitable relación entre refugio y derechos humanos nos lleva a plantear (como la mayoría de los autores analizados²⁰⁰) que la protección de los solicitantes de asilo o del status de refugiado, debe hacerse en el ámbito de la complementariedad y convergencia de las tres vertientes de la protección internacional de la persona humana, a saber, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario, así como el Derecho Penal Internacional. Esta es la idea de la «convergencia», que –para el ámbito latinoamericano- analiza y desarrolla Cançado Trindade (2011) en un destacado artículo²⁰¹, que consideraremos a continuación.

¹⁹⁸ Sadako Ogata (Japón), fue la ACNUR de 1991 a 2000. Antes de convertirse en Alta Comisionada ocupó cargos en las Naciones Unidas, presidiendo el Comité Ejecutivo de UNICEF y sirviendo en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y como experta independiente de la Comisión sobre la situación de los Derechos Humanos en Birmania. <https://www.acnur.org/sadako-ogata-japon-1991-2000.html>

¹⁹⁹ Esta referencia la hace Fernández-Maldonado (2011), en la introducción del libro «La protección internacional de refugiados en las Américas» publicado por el ACNUR.

²⁰⁰ Roberto Cuéllar (2004), San Juan (2004), Fernández-Maldonado (2011) o Cançado Trindade (2011), entre otros.

²⁰¹ «Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Derecho Internacional Humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004)», publicado en el libro-compilación de artículos «La protección internacional de refugiados en las Américas». Coordinación: Andrea Durango. ACNUR (2011) Quito.

Así, Cançado estima que si realizamos una revisión crítica de la doctrina clásica nos encontraremos con que ésta padeció de una visión «compartimentalizada» de las tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana -Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados y Derecho Humanitario- en gran parte, debido a un énfasis exagerado en los distintos orígenes históricos de estas tres ramas. Señala que, la más notoria distinción reside en el ámbito personal de aplicación, es decir, la *legitimatío ad causam*, por cuanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha reconocido el derecho de petición individual (titularidad de los individuos), que no encuentra paralelo en el Derecho Internacional Humanitario, ni en el Derecho Internacional de los Refugiados. Pero, esta circunstancia no excluye la posibilidad, ya concretada en la práctica, de la aplicación simultánea de las tres vertientes de protección, o de dos de ellas, precisamente porque son esencialmente complementarias. Y, aún más, las tres se dejan guiar por una identidad de propósito básico: la protección de la persona humana en todas y cualesquiera circunstancias. En este sentido, la práctica internacional está repleta de ejemplos de operaciones simultáneas o concomitantes de órganos que pertenecen a los tres sistemas de protección.

Por lo tanto, con el tiempo, el propósito común de la salvaguardia de los derechos de la persona humana, en todas y cualesquiera circunstancias, llevó a la aproximación o «convergencia» de las tres vertientes señaladas de protección de la persona humana, superándose aquella visión «compartimentalizada» del pasado, y evolucionando hacia la interacción entre las tres vertientes, en beneficio de los seres humanos protegidos. Como bien señala Cançado (2011), las consideraciones básicas de humanidad subyacen tanto al Derecho

Internacional Humanitario, como al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional de los Refugiados. En los tres ámbitos, los Derechos Humanos, tal y como se recogen en las Declaraciones Universales referidas a los Derechos Humanos, conforman la columna vertebral del sistema de protección²⁰².

De la misma manera, desde la década de los ochenta, también el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, en sucesivas conclusiones adoptadas, ha reconocido expresamente la relación directa entre los movimientos y problemas de los refugiados y la normativa de los derechos humanos y ha ampliado su enfoque para lograr abarcar, no sólo la etapa intermedia de protección (refugio) sino también las etapas «previa» de prevención y «posterior» de solución durable (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento) (Cançado, 2011).

Por su parte, en América Latina y el Caribe, fue la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados la que enmarcó la materia de los refugiados en el universo conceptual de los derechos humanos, pues la «violación masiva» de los derechos humanos pasó a figurar entre los elementos que componen la definición ampliada de refugiado (tal y como analizaremos en el punto 4 de este capítulo). Fue justamente esa incorporación de la definición de Cartagena, la llevó al ACNUR a describir a América Latina como el nuevo líder mundial en protección de los refugiados, incluso superando a Europa como modelo de legislación sobre refugiados centrada en los derechos humanos (Freier, 2015).

²⁰² Así lo indica Cançado (2011, p. 232 y ss): «*Es ampliamente reconocida la influencia de la normativa de la protección internacional de los derechos humanos en la elaboración de los dos Protocolos Adicionales (de 1977) a las Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario de 1949, que son una expresión elocuente de las garantías fundamentales consagradas en el artículo 75 del Protocolo I y en los artículos 4-5 del Protocolo II, comunes a ambas vertientes de protección de los derechos de la persona humana*».

Diez años más tarde, la Declaración de San José sobre los Refugiados y Personas Desplazadas (1994) enfatizó cuestiones centrales que no estaban tan elaboradas en la Declaración de Cartagena y reconoció expresamente las convergencias entre los sistemas de protección de la persona humana consagrados en el Derecho Internacional de los Refugiados, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario, dado su carácter complementario²⁰³.

En estas últimas décadas, ha continuado y se ha intensificado la interacción entre el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en paralelo al aumento e intensificación de los conflictos internos en diferentes partes del mundo²⁰⁴. En todo caso, debemos seguir abogando por una legislación integral de la figura del refugiado que contenga un enfoque de derechos humanos. Es decir, en el centro de toda normativa referente a los refugiados debemos poner su dignidad como persona y las normas básicas que recogen la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), las

²⁰³ Estas «convergencias» también se desprenden del documento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) titulado «Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina» (1989), y, aún más claramente, del documento de evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento «Principios y Criterios», de 1994. Este último documento contuvo una sección enteramente dedicada a la observancia de los derechos humanos, y señaló que: «*CIREFCA favoreció e impulsó la convergencia entre el Derecho de los Refugiados, los Derechos Humanos, y el Derecho Humanitario, sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección de la persona humana*» (Párrafo 91 del documento sobre la puesta en práctica de los «Principios y Criterios», de 1994, de CIREFCA) (Cançado, 2011).

²⁰⁴ Como señala Cançado Trindade (2011), la actuación concomitante, en sucesivos conflictos, de órganos de supervisión internacional de los derechos humanos, del ACNUR y del CICR (como en los casos de Haití y Ex-Yugoslavia), entre otros, - en algunas ocasiones, no sin dificultades (como en los casos de Cambodia y Bosnia). En el caso de Kosovo (1998-1999), el ACNUR y el CICR actuaron con algún grado de coordinación, en medio a muchas dificultades, y teniendo presente también la normativa internacional de derechos humanos. A su vez, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha tenido presentes tanto esta normativa como las de derecho de los refugiados y derecho humanitario, en las presencias in loco que ha establecido a partir de 1996 (en los casos de Colombia, Abjasia-Georgia y República Democrática del Congo, entre otros).

declaraciones que en América Latina existen en la materia²⁰⁵, y las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos que han asumido los Estados, pues existe una evidente relación entre los derechos humanos y la política migratoria y con ello la imperiosa necesidad de tener una legislación con este enfoque (Torres-Villareal e Iregui-Parra, 2020).

En esta línea, el profesor Victor Abramovich²⁰⁶ (2012), al analizar los derechos humanos en el marco de integración regional latinoamericana, señala que esta relación es importante por 3 razones fundamentales:

- 1) En primer lugar, porque los derechos humanos sirven como límite para evitar tendencias regresivas en la regulación de las migraciones y el endurecimiento de las políticas migratorias, bajo argumentos como la soberanía y la seguridad nacional. Estos, lamentablemente, son rasgos de las enormes problemáticas que hoy plantean las políticas migratorias a nivel global, las cuales cada vez parecen ser menos humanizadas y más centradas en la seguridad y en la defensa.
- 2) En segundo lugar, porque la visión de Derechos Humanos, como marco para las políticas migratorias, asegura la incorporación del principio de igualdad y no discriminación como pilar esencial y permite la aplicación de un enfoque diferencial, cuando ello se requiera.
- 3) Y, en tercer lugar, porque el hecho de no tener una política migratoria con perspectiva de derechos humanos lleva al Estado a asumir una serie de

²⁰⁵ Básicamente hacemos relación a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, Colombia, 1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (San José, Costa Rica, 1969).

²⁰⁶ Doctorado en Derechos Humanos. Profesor adjunto de Derechos Humanos en la Universidad de Buenos Aires. Entre 2006 y 2009 fue Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y su vicepresidente entre 2008 y 2009.

responsabilidades y a asumir de manera coyuntural las limitaciones que se presenten.

Dicho todo esto, en el contexto latinoamericano, tal y como señala Cuéllar (2004), la tarea más apremiante es la de avanzar decididamente hacia una interpretación evolutiva de las normas de la Convención del 51 y del Protocolo del 67, en el sentido de reconocer que la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos imponen la necesidad de reconocer que las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales pueden, bajo determinadas condiciones, ser factores que obligan a los seres humanos, guiados por su sentido de supervivencia, a huir de sus países en busca de nuevas y mejores esperanzas de vida. No se trata de confundir las migraciones económicas –que eternamente han acompañado a la humanidad– con el fenómeno que se indica, sino de hacer una lectura, a la luz de los tiempos, del Derecho de los Refugiados conjuntamente con el Derecho de los Derechos Humanos, bajo el derrotero común de propiciar los más amplios escenarios de protección para las personas.

En definitiva, como también señala Torres-Villarreal e Iregui-Parra (2020), la migración debe dejar de ser un asunto de estadísticas, abordada desde el enfoque de la seguridad pública y el mercado laboral y debe enfocarse con una perspectiva de derechos humanos, reconociendo la universalidad de estos derechos más allá de la nacionalidad de la persona, para permitirle una verdadera inclusión social.

3.3. Iniciativas de reforma: los Pactos Mundiales sobre Migración y Refugio de la ONU de 2018. La Declaración de Nueva York de 2016.

El proceso de desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados que comenzó, como hemos visto, a principios del siglo XX con el liderazgo de la

Sociedad de Naciones y luego bajo las Naciones Unidas, continúa en nuestros días. Así, interpelada por la crítica situación que en materia de refugiados conoce el mundo, que hemos analizado en el punto 2.2 de este capítulo, la comunidad internacional ha logrado presentar una serie de compromisos para mejorar la protección de las personas refugiadas y migrantes. En este sentido, el 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), adoptó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes²⁰⁷. Esta declaración constituye un doble hito pues, en primer lugar, fue el fruto de la primera cumbre a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno que se dedicaba específicamente al problema de los refugiados y migrantes y, en segundo lugar, por haber sido adoptada por unanimidad. Con esta declaración, los 193 Estados miembros de la ONU reafirmaron la importancia del régimen internacional del refugio y adoptaron un conjunto de compromisos para mejorar su protección. El ACNUR considera que esta declaración es «*la piedra angular de la solidaridad mundial y la protección de los refugiados, en momentos de desplazamientos sin precedentes*»²⁰⁸.

Al adoptar la Declaración de Nueva York, los Estados miembros: 1) declaran su profunda solidaridad con las personas que se han visto obligadas a huir; 2) reafirman sus obligaciones de pleno respeto de los derechos humanos de refugiados y migrantes; 3) reconocen expresamente que la protección a las personas refugiadas y la ayuda a los Estados de acogida son responsabilidad compartida, y debe ser asumida de forma más equitativa y predecible; 4) brindan su firme apoyo a los países afectados por los grandes desplazamientos de

²⁰⁷ AGNU, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Resolución No A/71/150, 2016.

²⁰⁸ Así lo señala en su documento «La Declaración de Nueva York en la Práctica» <https://www.acnur.org/5b58d3ce4> (Última actualización en enero de 2018).

refugiados y migrantes; 5) acuerdan basarse en los elementos fundamentales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados; y 6) acuerdan trabajar en la adopción de dos pactos, el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2016).

Sin duda, lo más trascendental de la Declaración de Nueva York es este último punto, en el que pide a la Asamblea General de la ONU el desarrollo de dos nuevos «pactos» mundiales, uno sobre refugiados, y otro sobre migración segura, ordenada y regular, que analizaremos a continuación²⁰⁹. Además, debemos señalar que la Declaración de Nueva York establece (en su Anexo I) los elementos fundamentales del denominado «Marco de Respuesta Integral para los Refugiados»²¹⁰, un importante instrumento previsto para ser aplicado a desplazamientos de gran escala y de situaciones prolongadas de refugiados. Este Marco²¹¹ se presenta con 4 objetivos fundamentales: 1) aliviar las presiones de los países de acogida; 2) fomentar la autosuficiencia de los refugiados; 3) ampliar el acceso a las soluciones en terceros países; y 4) apoyar las condiciones en los países de origen para posibilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad²¹² (ACNUR, 2018 párr. 7).

²⁰⁹ Es importante señalar que, para adoptar estos pactos, la Asamblea General de la ONU previó que los dos procesos fueran «*separados, distintos e independientes*» (Resolución 71/280, de 6 de abril de 2017).

²¹⁰ En su documento sobre el «Marco de Respuesta Integral para los Refugiados» (CRRF en sus siglas en inglés, Comprehensive Refugee Response Framework), el ACNUR señala que «*en el corazón del CRRF está la idea de que los refugiados deben ser incluidos en las comunidades desde el principio. Cuando los refugiados obtienen acceso a la educación y a los mercados laborales, pueden desarrollar sus habilidades y ser autosuficientes, contribuyendo a las economías locales y alimentando el desarrollo de las comunidades que los acogen. Permitir que los refugiados se beneficien de los servicios nacionales e integrarlos en los planes nacionales de desarrollo es esencial tanto para los refugiados como para las comunidades que los acogen, y es coherente con el compromiso de «no dejar a nadie atrás» en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*». <https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>

²¹¹ Para una mejor comprensión de este importante instrumento se recomienda revisar el documento «Aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF)» en: <https://www.acnur.org/5b58d3ce4>

²¹² Así lo señala también el ACNUR en la «Nota Introductoria» al Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018. <https://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york-sobre-refugiados-y-migrantes.html>

3.3.1. El Pacto Mundial sobre los Refugiados, de 17 de diciembre de 2018 (Nueva York).

El mandato establecido por la Declaración de Nueva York para que los Estados trabajaran en la adopción de un pacto mundial se cumplió. Fruto de ese mandato, el 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de la ONU aprobó²¹³ el Pacto Mundial sobre los Refugiados (PMR), tras dos años de consultas dirigidas por el ACNUR con los Estados miembros de la ONU, las organizaciones internacionales, personas refugiadas, la sociedad civil, el sector privado y expertos en la materia. Como señala el ACNUR²¹⁴, el Pacto Mundial sobre los Refugiados es un marco para una distribución previsible y equitativa de la carga que suponen los refugiados y la responsabilidad en su cuidado y protección. Reconoce que una solución sostenible a las situaciones de refugiados no puede lograrse sin la cooperación internacional. Este pacto establece un plan para que los gobiernos, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas aseguren que las comunidades locales obtengan el apoyo que necesitan y que las personas refugiadas puedan llevar vidas productivas. Al señalar su importancia, Jubilut y Casagrande (2019) destacan que no solo es la norma universal más reciente en la materia, sino que marca un giro hacia un enfoque basado en el desarrollo en el abordaje del problema de los refugiados.

Pero antes de analizar someramente la trascendencia de este PMR, debemos precisar que hablamos –justamente- de un pacto, un acuerdo, (*soft law*) no de un tratado jurídicamente vinculante, que pretenda imponer nuevas obligaciones a los Estados. Por lo tanto, el PMR no crea nuevas obligaciones

²¹³ Adoptado por 181 Estados (EE.UU. y Hungría votaron en contra; República Dominicana, Eritrea y Libia se abstuvieron; e Israel, Micronesia, Nauru, Corea del Norte, Polonia, Tonga y Turkmenistán no votaron).

²¹⁴ <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>

para los Estados, no es un texto vinculante *per se*, pero, como ha declarado el ACNUR en numerosas ocasiones «*el PMR captura, por consenso, el compromiso político de los Estados miembros, tanto con sus principios, como con las acciones concretas que propone*»²¹⁵. El propio PMR en su párrafo 4 señala, luego de subrayar su carácter no vinculante, que «*el pacto se llevará a la práctica mediante contribuciones voluntarias [...] determinadas por cada Estado teniendo en cuenta las realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales*».

El Pacto Mundial sobre los Refugiados está estructurado en cuatro partes:

1. Una introducción en la que se establecen los antecedentes, principios rectores y objetivos. Como hemos señalado, «*el Pacto Mundial sobre los Refugiados tiene por objeto sentar las bases para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad entre todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas*» (ONU, 2018. párr. 3). Éste,

«*dimana de los principios fundamentales de humanidad y solidaridad internacional [...] El pacto es de carácter totalmente apolítico [...] Se sustenta en el régimen internacional de protección de los refugiados, centrado en el principio fundamental de no devolución, y constituido esencialmente por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967*» (ONU, 2018. párr. 5).

Sus objetivos, anteriormente señalados, constituyen su columna vertebral, por lo que merece la pena repetirlos²¹⁶: «*1) aliviar las presiones sobre los países de acogida; 2) promover la autosuficiencia de los refugiados; 3) ampliar el acceso*

²¹⁵ Así se recoge en punto 10 del documento «The New York Declaration for Refugees and Migrants Answers to Frequently Asked Questions». <https://www.unhcr.org/584689257>

²¹⁶ Debe recordarse que nos encontramos ante los mismos objetivos que se establecen para el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF).

a las soluciones que impliquen a terceros países; y 4) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad» (párr. 7).

2. El «Marco de Respuesta Integral para los Refugiados» (CRRF), tal y como fue acordado por los Estados miembros en el Anexo I de la Declaración de Nueva York, anteriormente analizado.

3. Un «Programa de Acción» que tiene por objetivo el de facilitar la aplicación de una respuesta integral en favor de los refugiados y de los países especialmente afectados por un movimiento de refugiados en gran escala, o por una situación de refugiados prolongada a través de mecanismos eficaces de distribución de la carga y de la responsabilidad (ONU, 2018. párr. 11). Este programa se divide en dos secciones. Por un lado, los denominados «Mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad», (que por su importancia analizaremos en el apartado siguiente) y, por otro lado, los «Ámbitos que requieren apoyo»²¹⁷, para aliviar la carga de los países de acogida y beneficiar a los refugiados y a los miembros de las comunidades de acogida.

4. Los mecanismos para el «Seguimiento y examen»²¹⁸. Esta labor se llevará a cabo, principalmente, a través del Foro Mundial sobre los Refugiados, una reunión anual de funcionarios de alto nivel (que se celebra cada dos años, entre foros) y el informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a la Asamblea General (párr. 101).

²¹⁷ Esto lo realiza de los párrafos 49 a 100 (parte III.B), la más extensa del Pacto. Las medidas de apoyo que figuran en este apartado van, desde la recepción y admisión, la atención de las necesidades y el apoyo a las comunidades de acogida (educación, alojamiento, empleo, salud, seguridad alimentaria, apatridia, entre otras realidades) hasta facilitar el acceso a soluciones duraderas. Esto incluye las tres soluciones duraderas clásicas de: repatriación voluntaria, reasentamiento e integración local (párr. 85).

²¹⁸ Estos mecanismos se proponen de los párrafos 101 a 107. El seguimiento y la revisión también incluirán el desarrollo de indicadores para medir los avances en la consecución de cada uno de los cuatro objetivos del Pacto, recogidos en el Párrafo 7.

En definitiva, el PMR constituye un nuevo punto de partida en la protección internacional de los refugiados. De manera explícita, éste reconoce la gravedad y la complejidad de las situaciones de los refugiados, quienes necesitan más protección, más asistencia y más soluciones que nunca (ONU, 2018. párr. 1). Pero, de manera implícita, se reconoce que los refugiados ya se habían convertido en uno de los temas centrales de la agenda internacional, pero asistimos a un nuevo fracaso colectivo al haber llegado tarde, ante unas cifras insoportables de refugiados. Estas cifras no han dejado de crecer y, solo en 2022, se han sumado, de manera dramáticamente rápida, más de 5 millones de ucranianos expulsados de su país por la guerra provocada por Rusia. Este pacto, a pesar de su falta de ambición²¹⁹, refleja el compromiso político de los Estados de proporcionar contribuciones concretas al reparto de la carga y la responsabilidad por parte de la comunidad internacional en su conjunto, lo cual es, sin duda, su principal logro.

3.3.2. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 19 de diciembre de 2018 (Marrakech).

Los días 10 y 11 de diciembre de 2018 se celebró en Marrakech, Marruecos, la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar, siguiendo el mandato de la Declaración de Nueva York de 2016, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Unos días después, el 19 de diciembre, se produjo su aprobación formal, pues la Asamblea General de la ONU «hizo

²¹⁹ Esta es la crítica principal que se realiza desde ciertos círculos académicos y políticos. Para profundizar en esta línea se sugiere consultar el artículo de Pilar Pozo Serrano «El Pacto Mundial sobre los refugiados: límites y contribución a la evolución del derecho internacional de los refugiados» Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI), núm. 38, diciembre 2019. También, desde la Sociedad Civil, principalmente ONGs, se comparte esta crítica. Así lo recoge el ICVA (a global network of humanitarian NGOs dedicated to principled and effective humanitarian action) en su informe en el que analizan el Pacto Mundial sobre los Refugiados (en su punto 1.2), que puede visitarse en el siguiente enlace: https://www.icvanetwork.org/uploads/2021/07/Compact_on_refugees_ICVA_BriefingPaper-1.pdf

suyo»²²⁰, a través de una Resolución, el Pacto Mundial aprobado por la Conferencia Intergubernamental, el cual también será conocido como «Pacto de Marrakech sobre la Migración». Nos encontramos así, ante el primer acuerdo intergubernamental, elaborado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarca todos los aspectos de la migración internacional de forma completa. El objetivo del presente Pacto se señala en su párrafo 4 en el que, además, explica su relación con el PMR:

«Si bien los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, que deben respetarse, protegerse y cumplirse en todo momento, constituyen dos grupos distintos que se rigen por marcos jurídicos separados. Solo los refugiados tienen derecho a una protección internacional específica, definida en el derecho internacional de los refugiados. El presente Pacto Mundial se refiere a los migrantes y propone un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones» (ONU, 2018b).

Como sucede con el PMR, este pacto no es jurídicamente vinculante para los Estados, no crea nuevas obligaciones jurídicas, sino que se basa en los compromisos acordados por los Estados miembros en la Declaración de Nueva York. Su propósito es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario (ONU, 2018b. párr. 7), dada su naturaleza transnacional y multidimensional²²¹.

²²⁰ Así lo señala en el párrafo 2 de la Introducción de la Resolución 73/195, de 19 de diciembre de 2018.

²²¹ El párrafo 7 termina señalando que el Pacto «*respeto la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional*», lo cual debe ser entendido en este contexto en el sentido de que los Estados mantienen su derecho soberano a determinar quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio. Esta expresión de la soberanía nacional se recoge también, y de manera más explícita, en el

El Pacto está estructurado en 23 objetivos, a modo de marco de cooperación entre los Estados. Cada objetivo contiene un compromiso, seguido de una serie de acciones consideradas pertinentes como instrumentos normativos y mejores prácticas (párr. 16). Por su interés, se señalan a continuación los objetivos para lograr una migración segura, ordenada y regular a lo largo de todo el ciclo migratorio:

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica (ONU, 2018b. párr. 17).

2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen (párr. 18).

3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración (párr. 19).

4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada (párr. 20).

5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular (párr. 21).

6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente (ONU, 2018b. párr. 22).

7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración (párr. 23).

8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos (párr. 24).

9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes (párr. 25).

párrafo 15.c). Como venimos viendo en este estudio, este es un concepto clave en materia de migración y refugio, que debe ser siempre tenido en cuenta.

10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional (párr. 26).

11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada (párr. 27).

12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación (párr. 28).

13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas (párr. 29).

14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio (párr. 30).

15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos (párr. 31).

16. Empoderar a los migrantes y a las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social (párr. 32).

17. Eliminar las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración (párr. 33).

18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias (párr. 34).

19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países (párr. 35).

20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes (párr. 36).

21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible (ONU, 2018b. párr. 37).

22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas (párr. 38).

23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular (párr. 39).

Por último, el Pacto señala un Mecanismo de Aplicación (párr. 40-45) y de Seguimiento y Examen (ONU, 2018b. párr. 48-54) a través de la Red de Naciones Unidas sobre Migración²²².

En definitiva, como destaca la CEAR²²³, el Pacto Mundial sobre Migración trata de sentar -por primera vez a nivel global- las bases para facilitar una migración segura, ordenada y regular, basada en los derechos humanos y representa el primer consenso global en materia de gestión migratoria internacional.

3.3.3. ¿Qué hay de nuevo en estos Pactos?

Como venimos señalando, la Declaración de Nueva York y los dos Pactos Mundiales que da a luz, constituyen un hito en materia de solidaridad mundial y para la protección de las personas refugiadas, en un momento de la historia en el que se registran desplazamientos sin precedentes de personas. Nos

²²² La Red fue creada por el Secretario General de la ONU para garantizar el apoyo coordinado de todo el sistema de las Naciones Unidas a los Estados en la aplicación del Pacto. Está compuesta por 38 entidades del sistema de las Naciones Unidas que trabajan colectivamente para apoyar a los Estados a la hora de abordar sus prioridades en materia de migración, incluso en lo que respecta a la defensa de los derechos y el bienestar de los migrantes y sus comunidades. La Red está dirigida por un Comité Ejecutivo de 9 entidades de la ONU que dan orientación general y establecen las prioridades de la Red (OIT, OIM, ACNUDH, DAESH, PNUD, ACNUR, UNICEF, ONUDD y OMS). La OIM es el coordinador y la secretaria de la Red. <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>

²²³ La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) lleva desde 1979 defendiendo el derecho de asilo y los derechos humanos de las personas refugiadas. Extraído de su documento www.cear.es/cear-reclama-a-espana-coherencia-tras-la-firma-del-pacto-mundial-sobre-migracion (visitado el 10/05/2022).

encontramos, por lo tanto, ante unos textos que, si bien no son legalmente vinculantes, constituyen una fuerte expresión de la voluntad política de los Estados para hacer frente a esta realidad. Así, una de sus principales virtudes, es que, gracias al compromiso y al consenso, y sin establecer nuevas obligaciones, ponen en práctica medidas concretas²²⁴ y los pasos que tienen que dar los gobiernos y otros actores para que los refugiados sean incluidos de mejor forma en las comunidades de acogida. Junto a ello, estos Pactos pretenden fortalecer y facilitar las respuestas de emergencia a los desplazamientos de los refugiados y una transición sin obstáculos hacia enfoques sostenibles que inviertan en la resiliencia tanto de los refugiados como en las comunidades que los acogen.

Asimismo, los Pactos establecen el compromiso de los Estados y del sector privado para proporcionar una mayor financiación humanitaria bajo un enfoque de responsabilidad compartida y predecible, para apoyar el desarrollo de los países de acogida y para explorar vías adicionales para que los refugiados puedan ser admitidos en terceros países, incluso mediante el aumento del reasentamiento²²⁵. Este enfoque de involucrar a múltiples actores, y no solo a los Estados, es uno de los principales valores añadidos de estos textos. No menos importante es la trascendencia que han tenido estos Pactos en el proceso de desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados. Con ellos, parece

²²⁴ Los párrafos 49 a 100 (parte III.B) del PMR establecen medidas concretas de apoyo como la recepción y admisión, la atención de las necesidades y el apoyo a las comunidades de acogida (educación, alojamiento, empleo, salud, seguridad alimentaria, apatridia, entre otras realidades) y facilita el acceso a soluciones duraderas. Esto incluye las tres soluciones duraderas clásicas de: repatriación voluntaria, reasentamiento e integración local (párr. 85).

²²⁵ Así lo analiza el ACNUR en el siguiente documento, cuya lectura se recomienda para tener una visión más amplia del alcance de estos Pactos y de la Declaración de Nueva York. www.acnur.org/prot/doc_crrf/5b58c0784/declaracion-de-nueva-york-para-los-refugiados-y-los-migrantes-preguntas.html

haberse materializado la necesaria reforma que exigía el DIR, pues han actualizado -vía *soft law*- los mecanismos de protección internacional de los refugiados y los migrantes a nivel universal, estableciendo medidas y mecanismos concretos para su protección. Estos pactos suponen, en sí mismo, una interpretación extensiva de los instrumentos existentes de DIR y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al contemplar una arquitectura internacional fundamentalmente diferente y adaptada a los nuevos tiempos para la protección de los refugiados.

3.3.3.1. El principio de responsabilidad compartida. El reparto de cargas y responsabilidades.

Pero donde, sin duda, encontramos la aportación más trascendental de los Pactos es al recoger y desarrollar la voluntad política y la ambición de los Estados en poner en práctica el principio de responsabilidad compartida²²⁶. En este sentido, una de las ideas fundamentales que recogen, tanto la Declaración de Nueva York, como ambos Pactos, es que la situación de los refugiados y migrantes es en la actualidad una responsabilidad compartida a nivel internacional. En esta línea, el ACNUR en su Informe Global 2020 (2021)²²⁷ señala que el Pacto Mundial sobre los Refugiados, estable un marco para asegurar una carga más predecible y sostenible y acuerdos de responsabilidad compartida en el contexto de movimientos a gran escala y situaciones prolongadas de personas refugiadas.

Para conseguir este objetivo, el PMR desarrolla en su «Programa de Acción»²²⁸ los denominados «Mecanismos de distribución de la carga y la

²²⁶ Así lo señala la Nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) del Pacto Mundial sobre Los Refugiados, 2018.

²²⁷ En su Informe Global 2020. <https://www.acnur.org/6178a8114.pdf>

²²⁸ Parte III del PMR.

responsabilidad»²²⁹. Estos mecanismos se articulan a través de un Foro Mundial sobre los Refugiados (a nivel ministerial, cada cuatro años), diferentes mecanismos nacionales y regionales para situaciones específicas de refugiados y diversas herramientas para lograr la distribución de la carga y la responsabilidad, como la financiación de recursos, las alianzas y recopilación y distribución de datos. De la misma manera, el Pacto Mundial sobre Migración recoge el principio de responsabilidad colectiva vinculado a la preservación de la vida de todos los migrantes de conformidad con el derecho internacional (Párr. 24). También recoge esta idea al señalar, en su Párrafo 11, que «ningún país puede encarar los retos de este fenómeno mundial y aprovechar sus oportunidades en solitario». Considera, por lo tanto, que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Reconoce que, como Estados miembros de las Naciones Unidas, compartimos la responsabilidad de abordar las necesidades y preocupaciones mutuas sobre la migración, y tenemos la obligación primordial de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes.

En conclusión, cuatro años después de la adopción de los Pactos, estos textos representan una oportunidad única para fortalecer la respuesta internacional a los grandes movimientos de refugiados y las situaciones prolongadas de migración. Sin embargo, dado su carácter no vinculante, su éxito dependerá de la voluntad de la comunidad internacional de apoyar su puesta en práctica. Además, estos acuerdos no representan el final, sino el comienzo de

²²⁹ Estos mecanismos se proponen y analizan de los párrafos 14 a 48 (parte III.A) del PMR.

un proceso o de una época en la que la comunidad internacional ha decidido trabajar en una misma dirección, propósito y responsabilidad.

3.3.4. Los 20 Puntos de Acción del Papa Francisco para los Pactos Globales. Acoger, proteger, promover e integrar.

La Iglesia Católica aspira a colaborar con la comunidad internacional para promover y adoptar medidas eficaces destinadas a proteger la dignidad, los derechos y las libertades de todas las personas en situación de movilidad humana, incluidos los migrantes forzados, los solicitantes de asilo, los refugiados y los desplazados internos. Así lo señala el importante documento «Responder a los retos de los migrantes y refugiados: veinte puntos de acción para los Pactos Globales»²³⁰, con el que el Papa Francisco, a través del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral, participó de manera constructiva en la realización de estos Pactos Mundiales. Los «Veinte Puntos de Acción» fueron aprobados por el Santo Padre y se basan en las «mejores prácticas» que caracterizan la respuesta tangible de la Iglesia a las necesidades de los migrantes y los refugiados. No pretenden ser de carácter exhaustivo con respecto al rico Magisterio de la Iglesia sobre migración y asilo²³¹, sino que proporcionan una serie de consideraciones prácticas que los católicos y no católicos pueden utilizar, completar y profundizar en su diálogo con los Gobiernos de cara a los Pactos Mundiales (Sección Migrantes y Refugiados, 2019).

²³⁰ Publicado en 2018 por la Sección Migrantes y Refugiados del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral del Vaticano. Puede consultarse en [https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/03/20-Puntos-de-Acci%C3%B3n-para-los-Pactos-Globales.ES .pdf](https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/03/20-Puntos-de-Acci%C3%B3n-para-los-Pactos-Globales.ES.pdf)

²³¹ En los puntos 5.3 y 5.4 de este capítulo analizaremos con mayor profundidad el pensamiento social de la Iglesia Católica sobre el hecho refugio y la preocupación del Papa Francisco por los refugiados.

Debe señalarse que, si bien estos puntos fueron presentados como una contribución a los procesos de redacción, negociación y adopción de los Pactos, en la actualidad sigue siendo un documento de referencia en la búsqueda continua de una respuesta integral a los retos que se plantean en la actualidad. Como establece el documento, los 20 puntos abogan por una serie de medidas concretas, eficaces y acreditadas. De conformidad con el Magisterio del Papa Francisco, los puntos se articulan en torno a cuatro verbos: acoger, proteger, promover e integrar. Como veremos a continuación, cada verbo representa una actividad y un llamamiento a la acción.

ACOGER: abrir nuevos canales humanitarios seguros y legales para los migrantes y los refugiados. El documento establece que la decisión de migrar debería ser voluntaria, y esta migración debería ser siempre segura, legal y ordenada. Teniendo esto presente, sugiere los siguientes puntos de acción:

1. Instar a los Estados a prohibir cualquier forma de expulsión arbitraria y colectiva. Es necesario respetar el principio de «no devolución». Este principio se basa en la situación individual de la persona y no en la presunción de seguridad de un país. Los Estados deben evitar elaborar listas de países seguros, ya que a menudo tales listas no logran satisfacer las necesidades reales de protección del refugiado.

2. Exhortar a los Estados Miembros y a otros actores implicados a ampliar el número y las formas de vías jurídicas alternativas para una migración y un reasentamiento seguro y voluntario, garantizando el pleno respeto del principio de «no devolución»²³².

²³² A continuación, el documento señala algunos ejemplos concretos (8) de tales vías, entre los que destaca «adoptar la práctica de conceder visados por razones humanitarias o, si ya existiera, ampliar su uso como prioridad de una política nacional» (Punto 2 a). [https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/03/20-Puntos-de-Acci%C3%B3n-para-los-Pactos-Globales.ES .pdf](https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/03/20-Puntos-de-Acci%C3%B3n-para-los-Pactos-Globales.ES.pdf)

3. Animar a los Estados a adoptar una perspectiva de seguridad nacional que otorgue prioridad a la seguridad de las personas y a los derechos de todos los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados que entren en su territorio²³³.

PROTEGER: garantizar los derechos y la dignidad de los migrantes y de los refugiados. El Papa Francisco insiste en la necesidad de adoptar un enfoque integral e integrado, que sitúe a la persona humana en el centro, en todas sus dimensiones, con pleno respeto de su dignidad y sus derechos. Bajo esta perspectiva, se proponen los siguientes puntos de acción:

4. Animar a los Estados que tienen importantes flujos migratorios de trabajadores a adoptar políticas y prácticas que protejan a aquellos ciudadanos que deciden emigrar²³⁴.

5. Animar a los Estados, que tienen importantes flujos de mano de obra migrante, a adoptar políticas nacionales que protejan contra la explotación, el trabajo forzoso o la trata de seres humanos²³⁵.

6. Animar a los Estados a adoptar políticas nacionales que permitan a los migrantes, a los solicitantes de asilo y a los refugiados valorizar sus capacidades y talentos a fin de contribuir mejor a su propio bienestar y al de sus comunidades²³⁶.

²³³ El documento señala algunos ejemplos concretos (4) de tales vías, entre los que destaca «*formar a los funcionarios públicos y a los funcionarios de policía, que trabajan en zonas fronterizas, en materia de derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados*» (Punto 3 a).

²³⁴ El documento cita algunos ejemplos concretos (4), entre los que destaca «*sistemas de información a nivel nacional previa a la salida y cursos de formación que alerten e instruyan a los ciudadanos y a los empleadores, así como a los funcionarios y a los agentes de policía que trabajan en zonas fronterizas, a reconocer las señales del trabajo forzoso o de la trata de seres humanos*» (Punto 4 a).

²³⁵ Nuevamente, cita algunos ejemplos concretos (4), entre los que destaca «*promulgar leyes que prohíban a los empleadores confiscar los pasaportes y otros documentos de identidad de sus empleados*» (P. 5 a).

²³⁶ Entre las acciones prácticas que señala (5) está la de «*conceder a los refugiados y a los solicitantes de asilo la libertad de circulación y permisos de trabajo, así como documentos de viaje que les consientan regresar al Estado de acogida, en caso de que encuentren trabajo en otros Estados*» (Punto 6 a).

7. Animar a los Estados a respetar sus obligaciones en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño a la hora de hacer frente a la situación de vulnerabilidad de los menores no acompañados o separados de su familia²³⁷.

8. Animar a los Estados a respetar sus obligaciones en virtud de la Convención de los Derechos del Niño²³⁸ con respecto a todos los menores migrantes²³⁹.

9. Animar a los Estados a adoptar legislaciones que garanticen un acceso equitativo a la instrucción para los estudiantes migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados, a todos los niveles²⁴⁰.

10. Animar a los Estados a adoptar políticas nacionales que garanticen a los migrantes y refugiados acceso a una adecuada protección social²⁴¹.

11. Animar a los Estados a adoptar una legislación que evite a los migrantes y a los refugiados la condición de «apátridas»²⁴².

PROMOVER: favorecer el desarrollo humano integral de los migrantes y de los refugiados.

El documento vaticano señala (Punto III) un importante dato para la reflexión. En la actualidad, la duración media del periodo de exilio de quienes han huido de un conflicto armado suele ser de 17 años. También para los trabajadores migrantes, el tiempo transcurrido fuera de casa puede traducirse en

²³⁷ Para ello propone tres medidas, de las que destacamos la 7 a: «adoptar alternativas a la detención obligatoria, que nunca es en el mejor interés del niño, independientemente de su estatus migratorio».

²³⁸ La Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento de los derechos humanos más aceptado universalmente, ratificado por todos los países del mundo excepto dos. La convención incorpora todo el rango de derechos humanos -civiles, políticos, sociales y culturales- de los niños en un único documento. Fue adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor en septiembre de 1990. <https://www.coe.int/es/web/compass/convention-on-the-rights-of-the-child>

²³⁹ En este punto recomienda 3 acciones. La 8 c reza: «adoptar políticas que exijan el registro de todos los nacimientos, proporcionando a cada recién nacido un certificado de nacimiento».

²⁴⁰ Señala 2 ejemplos.

²⁴¹ Señala 2 ejemplos.

²⁴² Señala 2 ejemplos.

muchos años. Ante ello, los Estados de acogida, en lugar de ofrecer una mera respuesta de emergencia y servicios básicos, deberían ofrecer estructuras en las que las personas que se queden durante un periodo de tiempo prolongado puedan desarrollarse como seres humanos, contribuyendo –al mismo tiempo- al desarrollo del país que los acoge. A este respecto, sugiere los siguientes puntos de acción:

12. Animar a los Estados a adoptar una legislación que permita el reconocimiento, la transferencia y el ulterior desarrollo de las capacidades de todos los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados que residen en el país de acogida²⁴³.

13. Animar a los Estados a adoptar normas, políticas y prácticas que faciliten la integración local de los migrantes, de los solicitantes de asilo y de las poblaciones de refugiados²⁴⁴.

14. Animar a los Estados a adoptar políticas y prácticas que promuevan y preserven la integridad y el bienestar de la familia, independientemente de su condición migratoria²⁴⁵.

15. Los Estados deberían adoptar políticas y prácticas que garanticen a los migrantes, solicitantes de asilo y a los refugiados con necesidades especiales o vulnerabilidades, las mismas oportunidades que se ofrecen a otros ciudadanos que padecen alguna discapacidad²⁴⁶.

16. Animar a la comunidad internacional a incrementar el porcentaje de participación en el desarrollo y en las ayudas de emergencia a favor de los

²⁴³ Entre las acciones prácticas que señala (3) está la de «desarrollar políticas que garanticen el acceso a la educación terciaria a los migrantes, solicitantes de asilo y a los refugiados cualificados» (Punto 12 a).

²⁴⁴ Señala 3 ejemplos de normas.

²⁴⁵ Sugiere 4 ejemplos de políticas y prácticas.

²⁴⁶ Presenta 2 ejemplos de medidas para personas con necesidades especiales.

Estados que acogen y apoyan a grandes flujos de refugiados y de migrantes que huyen de un conflicto armado, de modo que todos puedan beneficiarse, independientemente de su condición migratoria²⁴⁷.

17. Animar a los Estados a adoptar políticas y prácticas que garanticen la libertad religiosa, en términos de profesión y de práctica, a todos los migrantes y refugiados, independientemente de su condición migratoria.

INTEGRAR: enriquecer a las comunidades mediante una mayor participación de los migrantes y los refugiados.

Por último, se interpela tanto a quienes son aceptados, que tienen la responsabilidad de respetar los valores, las tradiciones y las leyes de la comunidad que los acoge, como a la población autóctona, que está llamada a reconocer la contribución positiva que cada migrante puede aportar a toda la comunidad. Ambas partes se enriquecen mutuamente gracias a su interacción, a la vez que la comunidad en su conjunto se ve reforzada por una mayor participación de todos sus miembros, tanto autóctonos como migrantes. A este respecto, señala los siguientes puntos de acción:

18. Según el concepto de que la integración no es ni asimilación ni incorporación, sino un proceso bidireccional, esencialmente arraigado en el mutuo reconocimiento de la riqueza de la cultura del otro, animar a los Estados a adoptar leyes que faciliten la integración local²⁴⁸.

19. Animar a los Estados a adoptar políticas y programas que promuevan activamente una visión positiva de los migrantes y de los refugiados y de la solidaridad con ellos²⁴⁹.

²⁴⁷ Señala 2 ejemplos.

²⁴⁸ Señala 6 ejemplos de leyes y disposiciones que se podrían adoptar entre las que destaca «*las que proporcionen rápido acceso a la ciudadanía a todos los refugiados*» (Punto 18 b).

²⁴⁹ Sugiere 4 ejemplos.

20. Cuando los residentes extranjeros se ven obligados a huir de la violencia o de una crisis medioambiental, a menudo son elegibles para los programas de repatriación voluntaria o los programas de evacuación. En estos casos, se debe animar al Estado de acogida, a los Estados donantes o al Estado de origen a adoptar políticas y procedimientos que faciliten la reinserción de los repatriados²⁵⁰.

En definitiva, estos cuatro verbos -acoger, proteger, promover e integrar- articulan la respuesta que el Papa Francisco propone para encarar la dramática realidad de los millones de emigrantes y refugiados que huyen de las guerras, las persecuciones, los desastres naturales y de la violencia estructural. Estos verbos activos constituyen las actitudes fundamentales que debemos promover a todos los niveles, para asegurar que los migrantes y refugiados sean tratados con respeto y dignidad.

4. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 constituye uno de los hitos de la tradición secular de América Latina en materia de protección del Derecho al Asilo de las personas perseguidas, al recoger una definición ampliada del concepto de refugiado. Como señalan Leonardo Franco²⁵¹ y Jorge Santistevan²⁵² (2011), autores altamente cualificados y conocedores de la materia, la Declaración de Cartagena encuentra sus raíces

²⁵⁰ Finalmente, establece 2 ejemplos de políticas y procedimientos que los Estados pueden establecer para facilitar la reinserción de los repatriados.

²⁵¹ Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1999–2001), Director de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) (1994-1996). Durante los años 80 fue Representante Regional en México y Costa Rica y Director Regional del ACNUR para América Latina.

²⁵² Defensor del Pueblo del Perú (1996–2001). Representante del ACNUR en México (1986–1991). Secretario Técnico de la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y del Coloquio de Cartagena sobre la Protección a los Refugiados en América Latina en 1984, que dio nacimiento a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

en: 1) una larga historia mundial y regional de protección de refugiados y de utilización del asilo como herramienta práctica; 2) en la búsqueda de la convergencia del Derecho Internacional de los Refugiados con el Derecho Internacional Humanitario y, de éstos, con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; y 3) en la metodología informal de búsqueda del consenso promovida exitosamente por el ACNUR en la región, que cuenta con la participación de gobiernos, organismos regionales y mundiales, académicos y la sociedad civil, de América Latina para promover el desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados.

Su principal mérito consiste, como identifica Dos Santos (2015), en haber recomendado la adopción, en su ámbito regional, de su famosa definición ampliada. Pero, como analizaremos a continuación, la Declaración de Cartagena es mucho más que una definición, pues sus contribuciones no terminan con ella. Es muy importante destacar esta idea desde el principio, pues si bien la Declaración es mundialmente conocida por su definición ampliada del concepto de refugiado, no es menos cierto que –tras un análisis más detallado- se comprueba que este texto trasciende a la definición y presenta, entre otros aspectos, un enfoque regional innovador y creativo para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los refugiados, caracterizado por su integralidad y flexibilidad para encontrar soluciones (Franco y Santistevan, 2011). Junto a ello, veremos que Cartagena no debe ser considerado un documento, un texto, sino que –por el contrario- nos encontramos ante un proceso, un camino. Es decir, lo valioso de Cartagena no es su configuración como un documento histórico de importante valor, sino el «*continuum*» a que da

lugar con sus desarrollos posteriores (Franco y Santistevan, 2011), los cuales serán objeto de estudio en este trabajo.

Debe recordarse nuevamente que en 2024 se celebrarán los 40 años de la adopción de la Declaración de Cartagena, lo cual presenta un marco temporal insoslayable, una oportunidad académica de primer orden, pero -sobre todo- una ocasión política, para el análisis de los avances y de las lagunas existentes en la protección internacional de la población solicitante de asilo, refugiada y apátrida. Como han destacado estos últimos años Franco y Santistevan (2011 p. 138) «*su conmemoración debe concentrarse, más que en el propio texto -no obstante sus innegables aportes- en el proceso que se ha desarrollado desde su adopción y en la respuesta que a sus planteamientos se han esbozado*».

Este momento histórico debería ser también aprovechado –y así lo haremos en el siguiente apartado- para abordar las situaciones derivadas de los desplazamientos humanos, masivos y no voluntarios, que se están produciendo en la actualidad en América Latina, como es el caso de los millones de venezolanos que están siendo forzados a abandonar su país²⁵³, y la respuesta jurídica que deben dar los países implicados ante la llegada de estos refugiados *de facto*. El proceso de revisión del pionero «espíritu humanitario» de la Declaración de Cartagena será también una oportunidad para realizar –como propondremos finalmente en este trabajo- algunas recomendaciones a fin de lograr una mayor aplicación de la definición de refugiado de la Declaración. Ante ello, Cartagena debe seguir siendo, en el ámbito latinoamericano, un instrumento

²⁵³ Según el ACNUR, en septiembre de 2021, alrededor de 6,5 millones de venezolanos habían dejado sus hogares y viajado, esencialmente hacia Latinoamérica y el Caribe, sin perspectivas de retorno a corto o medio plazo. Si se mantienen las tendencias actuales, esta cifra podría alcanzar los 7 millones a finales de 2021.

–jurídico y humanitario- de vanguardia en la protección de los refugiados si logra adaptarse, en su 40º aniversario, a la nueva realidad de las migraciones forzadas en América Latina y el Caribe.

En este apartado examinaremos, en primer lugar, el conjunto de circunstancias que llevaron a la celebración del coloquio que dio a luz la Declaración de Cartagena, las características de la definición recomendada y el impacto que tuvo su pionera definición ampliada. A continuación, analizaremos esos otros aspectos especialmente destacables de la Declaración, que la convierten en un instrumento clave para la protección de los refugiados en América Latina. También estudiaremos la evolución de lo que se ha denominado como «el espíritu de Cartagena» a lo largo de los últimos 40 años y, tras profundizar en su aplicabilidad u obligatoriedad, nos centraremos en su conmemoración en 2024 y en el actual contexto internacional y regional en materia de refugio.

4.1. Elementos de la Declaración de Cartagena.

4.1.1. Antecedentes y contexto histórico.

La Declaración de Cartagena tiene como antecedente próximo a los conflictos centroamericanos de finales de los años 70 y principios de los 80, que dieron lugar a que esta región se convirtiera en el escenario de movimientos masivos de personas que, debido a la persecución política y social, a la violencia generalizada y a los conflictos internos, se vieron obligadas a desplazarse dentro de su país (desplazados internos) o hacia otros países (refugiados). Más concretamente, a causa de las encarnizadas guerras civiles que tuvieron lugar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en esa época, más de dos millones de personas fueron desarraigadas, lo cual obligó al ACNUR a intervenir por primera

vez en Centroamérica. En este contexto, las necesidades de protección y asistencia de los refugiados y los limitados recursos e infraestructuras de los países receptores, obligaron a la comunidad internacional y a los países afectados a iniciar un proceso de identificación e implementación de medidas encaminadas a dar una respuesta humanitaria a esta situación (Dos Santos, 2015).

Junto a ello, nos encontramos con unos antecedentes lejanos, que se remontan a los grandes movimientos de refugiados que provenían, sobre todo, de países del Caribe –principalmente de Cuba- tal y como lo señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Anual de 1965 (OEA, 1965)²⁵⁴. Este episodio será calificado por Franco y Santistevan (2011) como «la primera crisis» del sistema de protección de las Convenciones Interamericanas del Asilo. A este respecto, debemos recordar que la crisis política de Cuba de 1959 produjo un éxodo masivo de cubanos²⁵⁵, a lo que se añadió la difícil situación de miles de exiliados de Haití, Paraguay y Bolivia, así como la de otros miles provenientes de República Dominicana, Nicaragua y Honduras, entre otros países. En este sentido, el señalado informe de la CIDH (OEA, 1965)²⁵⁶ advertía de algo muy importante:

«El problema de los refugiados políticos americanos ha cambiado fundamentalmente en los últimos años. Ya no se trata de los refugiados de antaño, los que por lo general eran pocos en número y estaban

²⁵⁴ El informe reveló esta nueva realidad y destacó la insuficiencia de los instrumentos convencionales latinoamericanos para dar a ésta el tratamiento que resultaba necesario.

²⁵⁵ Aproximadamente 700.000 cubanos abandonaron Cuba entre 1959 y 1962, de los cuales la gran mayoría se radicó en los Estados Unidos durante la década de 1960 (Franco y Santistevan, 2011).

²⁵⁶ En CIDH, Los refugiados y el sistema interamericano, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-82, Capítulo VI (b), Campos en los cuales han de tomarse medidas, OEA/Ser.L/V/II/57, doc. 6 rev. 1, Washington, USA, 20 septiembre 1982.

constituidos fundamentalmente por dirigentes que gozaban de medios de fortuna. En la actualidad el problema radica en que, como resultado de los movimientos políticos acaecidos en la mayoría de los países americanos y la falta de estabilidad democrática en algunos de ellos, gran cantidad de personas, la mayoría de ellas sin bienes de ninguna especie, se trasladan al territorio de otras Repúblicas americanas a causa de las persecuciones de que son objeto. Esta realidad, que se ve agravada por dilatados períodos de exilio, no ha sido contemplada hasta ahora en forma adecuada por la norma internacional, ni por la legislación interna de los Estados y, como consecuencia de ello, son angustiosas las situaciones por las que atraviesan los refugiados políticos americanos».

La «segunda crisis» del sistema de protección de las Convenciones Interamericanas se produjo un poco más tarde, con los hechos que tuvieron lugar en la década de 1970 en el Cono Sur. En ese marco, la sucesión de golpes de estado militares, seguidos por una gran represión a la oposición política y a todos los que mostraran descontento, dieron como resultado un flujo sin precedentes de refugiados y de exiliados por motivos políticos, primero de Chile²⁵⁷, y luego de Uruguay²⁵⁸ y de Argentina²⁵⁹ (Franco y Santistevan, 2011).

²⁵⁷ En 1971, Salvador Allende solicitó la actuación del ACNUR para hacer frente a la situación de los refugiados bolivianos en Chile tras la caída del gobierno de aquel país. Debe destacarse que con tal motivo el gobierno del Presidente Allende accedió, en 1972, a la Convención del 51 y el Protocolo del 67, sin reservas (Franco y Santistevan, 2011).

²⁵⁸ Miles de personas salieron al exilio de Uruguay, antes y después de que los militares asumieran el poder total en 1973 (Vargas, 1983).

²⁵⁹ Desde finales de 1973 a junio de 1979, 15.849 personas fueron reconocidas como refugiados por el ACNUR en Argentina. De ellos, el 70% eran chilenos; el 18% uruguayos; el 2,2% bolivianos; 1,42% paraguayos y el resto de otras nacionalidades. La mayor afluencia de refugiados chilenos a Argentina acontece en 1975 (40% del total del año). En 1976 la mayor concentración es de ciudadanos uruguayos (36%), los de nacionalidad paraguaya ocupan el primer lugar en 1978-79 (27%) y es en 1974 cuando los contingentes bolivianos (46%) ocupan la primera posición (Letcher, 1981).

Sin lugar a dudas, el golpe de Estado en Chile de 1973, y el período posterior, plantearon enormes retos para el ACNUR. Pero ya antes de la llegada de Salvador Allende, en noviembre de 1970, Chile acogía a miles de refugiados y exiliados políticos que habían buscado refugio en ese país en los años anteriores huyendo de gobiernos de derecha de la región, o para apoyar lo que consideraban que sería una experiencia socialista única²⁶⁰. El golpe de Estado del general Pinochet del 11 de septiembre de 1973 y la posterior crisis de refugiados, llevaría a la apertura de una oficina permanente del ACNUR en Santiago de Chile ese mismo año²⁶¹. Tras el golpe en Chile, el terrorismo de Estado impuesto en Uruguay y Argentina persiguió a toda oposición al régimen lo que produjo un nuevo éxodo de miles de personas que buscaban asilo. Como señalan Franco y Santistevan (2011), ante esta situación, el ACNUR cooperó, tanto en la protección de los refugiados chilenos que salieron hacia países limítrofes (sobre todo a Perú y Argentina), como a favor de los refugiados uruguayos que buscaron asilo en Argentina. Más tarde, se ocupó también de los refugiados argentinos, bolivianos y paraguayos²⁶².

Ante esta situación, a principios de los ochenta era evidente que para poder dar una respuesta a los refugiados provenientes del Cono Sur y de Centroamérica, debía abordarse el problema de otra manera. Para ello, se celebró en la Ciudad de México, en junio de 1981, el «Coloquio sobre Asilo y

²⁶⁰ Se estima que, en 1972, ya había en Chile unos 5.000 refugiados (Franco y Santistevan, 2011).

²⁶¹ Como señala el ACNUR (2000), la operación realizada por el ACNUR en Chile a partir de 1973 constituyó un importante hito en la historia de la organización, pues fue su primera operación de envergadura en Latinoamérica. Aunque no existen cifras exactas, algunas fuentes calculan que no menos de 200.000 personas huyeron del régimen de Pinochet, bien voluntariamente o expulsados.

²⁶² Para evaluar esta experiencia, el ACNUR organizó en México, en 1979, el «Primer Seminario sobre la Protección Internacional en América Latina», cuya contribución más trascendente fue la propuesta de organizar un coloquio sobre el asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina. Este Coloquio sería el de México, en junio de 1981.

Protección Internacional de Refugiados en América Latina»²⁶³, el cual, como señala Franco (1982), se dedicó a examinar los principales problemas que afectaban al sistema interamericano del asilo, buscando llegar a conclusiones y recomendaciones que permitieran el funcionamiento óptimo de la institución y el alivio de las condiciones de los asilados y refugiados, cuyo problema se caracterizaba –como hecho novedoso- por afectar a un gran número de personas. Este importante coloquio, conocido como el «Coloquio de Tlatelolco», se convirtió, sin duda, en el antecedente inmediatísimo de la Declaración de Cartagena, pues ya en él se puso sobre la mesa la necesidad de contar con una definición que tomara en cuenta a las personas que huían por la violencia generalizada y la violación de los derechos humanos, y no sólo a aquellas que huían por motivos o delitos políticos (sistema interamericano), o por temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política (sistema universal). En esta línea, el Coloquio consideró que:

*«es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen» (Conclusión nº. 4)*²⁶⁴.

²⁶³ El Coloquio dio cuenta de la convergencia de dos ricas tradiciones para enfrentar los nuevos problemas: la latinoamericana, consagrada en una serie de convenciones sobre el asilo y la extradición, y la universal sobre los refugiados, basada fundamentalmente en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (Franco, 1982).

²⁶⁴ Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (México, 11-15 mayo, 1981) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf>

Es menester destacar que esta conclusión de 1981, se convertiría en 1984, con algunas modificaciones menores, en la definición ampliada del concepto de refugiado de la Declaración de Cartagena.

Pero, volviendo a la realidad socio-político previa a Cartagena, es importante recordar que la afluencia masiva de solicitantes de asilo, originada por la proliferación de conflictos armados y por la generalización de la violencia en Centroamérica, daría lugar a grandes aglomeraciones de refugiados, los cuales fueron generalmente admitidos y mantenidos en condiciones precarias. Esta era la complicada situación que se dio en Centroamérica y en México en los años ochenta, sobre todo en los campamentos de refugiados²⁶⁵ salvadoreños en Honduras y en los campamentos que se establecieron en México a lo largo de la frontera con Guatemala. Hubo también grandes campamentos en Honduras y en Costa Rica. En esos recintos, las condiciones en las que vivían los desplazados no solían guardar relación con las normas humanitarias, internacionalmente reconocidas, que establecen un respeto mínimo por las personas y sus derechos²⁶⁶. Las duras condiciones de vida que se dieron en estos campamentos estuvieron en la base, junto con los antecedentes históricos que acabamos de analizar, de las preocupaciones que se discutieron en

²⁶⁵ Dos de las mayores concentraciones de refugiados estaban en Honduras y México. En 1986, Honduras acogía a unos 68.000 refugiados, de los que aproximadamente 43.000 procedían de Nicaragua, alrededor de 46.000 eran salvadoreños y un pequeño número eran guatemaltecos, mientras que en México vivían unos 46.000 refugiados guatemaltecos y muchos más que no estaban registrados formalmente. (Unidad de Estadística del ACNUR, Ginebra).

²⁶⁶ Por ejemplo, los niños refugiados nacidos en el interior de estos campamentos no eran reconocidos ni inscritos como nacionales del país territorial. Tampoco les era permitido a sus padres acudir a los consulados del país de origen para inscribirlos. Los fallecimientos eran inscritos en registros provisionales y los entierros se realizaban en cementerios *ad hoc*, solamente para refugiados que no estaban regidos por ley alguna. Actos jurídicos esenciales como matrimonios, adopciones, separaciones familiares y otros, encontraron el vacío jurídico. Además, los servicios básicos de educación, policía, justicia y similares del país de acogida no se extendían a los campamentos de refugiados. Todo ello creó unas «islas territoriales» o «limbos espaciales» en esos campamentos, en los que la vida y la autoridad se organizaron de manera propia (Franco y Santistevan, 2011).

Cartagena en 1984 y que dieron origen a la Declaración que lleva su nombre (Franco y Santistevan, 2011).

4.1.2. La definición ampliada de refugiado.

Estos episodios de las décadas de los sesenta y setenta que hemos repasado, pusieron de manifiesto dos realidades en relación al refugio y al asilo en la región: la escasa experiencia latinoamericana en la aplicación, tanto de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, como de su Protocolo de 1967; y el vacío existente sobre la materia en las legislaciones de los países de la región, el cual es denominado por Franco y Santistevan (2011, p. 149) como «*carencias de orden normativo o limbos jurídicos*».

Con este contexto, llegamos al «Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios», celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984²⁶⁷, cuya principal y más conocida aportación fue haber recomendado la adopción de una definición ampliada del concepto de refugiado. Así, la Tercera Conclusión del documento final establece:

«[...] La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los

²⁶⁷ Participaron representantes de 10 países de la región, a saber: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. También participaron expertos de doce países y una delegación de alto nivel del ACNUR.

derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público».

Analizando el texto, vemos que la novedosa definición que propone Cartagena presenta las siguientes características principales:

- A) En primer lugar, debemos destacar que Cartagena señala que el concepto de refugiado recomendable es el que «*además de contener los elementos de Ginebra, considera también que...*». Es decir, Cartagena tiene un efecto sumatorio y no eliminatorio. Por lo tanto, la base es Ginebra²⁶⁸ y a ella Cartagena añade unos nuevos elementos. Esto pudiera parecer de Perogrullo, pero en algunos análisis vemos que se olvida que la clave de Cartagena es su carácter ampliatorio, sumatorio y complementario²⁶⁹ de la Convención de Ginebra.
- B) En segundo lugar, Cartagena incorpora los denominados «elementos objetivos» para determinar la condición de refugiado. Estos serían; 1) la persona tiene que estar fuera de su país²⁷⁰; 2) el país en cuestión²⁷¹ debe estar experimentando al menos uno de los eventos situacionales²⁷²; y 3)

²⁶⁸ «La Convención de 1951 es el principal instrumento jurídico para la protección de los refugiados, como lo reconoce también la Declaración de Cartagena» (Punto 4, ACNUR, 2013).

²⁶⁹ «El texto de la Declaración de Cartagena sugiere el carácter complementario de su definición regional ampliada de refugiado, que abarca una categoría más amplia de personas necesitadas de protección internacional que pueden no satisfacer la definición de la Convención de 1951» (Punto 6, ACNUR, 2013).

²⁷⁰ A los efectos de la definición ampliada, el concepto «fuera del país» debe ser interpretado de conformidad con el sentido de este término en la definición de refugiado de la Convención de 1951, con el fin de abarcar no sólo al país de nacionalidad/ciudadanía, sino también al país de residencia habitual en el caso de las personas apátridas (Punto 13).

²⁷¹ Es muy importante señalar que la definición de refugiado de Cartagena se orientó hacia las situaciones grupales. El foco de esta definición no está en las circunstancias personales del individuo que huye del daño/peligro, sino en las circunstancias objetivas en el país de origen. Por lo tanto, las circunstancias personales del individuo no desempeñarán un papel determinante (Punto 29, ACNUR, 2013).

²⁷² Los eventos situacionales mencionados se analizarán según su sentido corriente, siempre que sea posible, y se interpretarán de manera evolutiva para que su aplicación siga siendo relevante en situaciones o eventos nuevos o impredecibles (Punto 14, ACNUR, 2013).

la vida, seguridad o libertad de la persona deben estar amenazadas²⁷³ (en riesgo) como resultado de uno o más de los eventos situacionales (ACNUR, 2013).

Por lo tanto, Cartagena no hace mención al «fundado temor», un elemento subjetivo, que establece la Convención de 1951, sino al de «amenaza»²⁷⁴.

En definitiva, como explica Dos Santos (2015, p. 69), Cartagena *«requiere que la persona reúna dos características objetivas fundamentales: por un lado, que exista una amenaza contra su vida, seguridad y libertad y, por otro lado, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en la definición»*²⁷⁵.

- C) En tercer lugar, una vez establecida la relación causal entre las situaciones de hecho y la necesidad objetiva de huir para salvar la vida, la libertad o la seguridad, opera el derecho subjetivo de tales personas de exigir la protección como refugiados sobre la base del principio *«pro homine»*²⁷⁶ y la aplicación inmediata del principio de *«non refoulement»* (Franco y Santistevan, 2011), que ya hemos analizado.

²⁷³ El elemento «amenaza» o «riesgo» que figura en la definición ampliada connota la posibilidad de daño infligido a una persona o grupo de personas; pero no implica que el daño se haya materializado. De la misma manera, el vínculo con la «vida, seguridad o libertad» no debe interpretarse de manera que reduzca o limite innecesariamente el alcance de la protección concedida a las personas que huyen de estas situaciones de violencia, por lo que éste no implica que deba llevarse a cabo una evaluación individualizada del riesgo equivalente a aquella que se realiza con la definición de la Convención de 1951 (Punto 28, ACNUR, 2013).

²⁷⁴ Como señala el ACNUR (2013, punto 29), el elemento «amenaza» es distinto del concepto de «temor fundado» de la definición de la Convención de 1951, puesto que debe entenderse que exige un menor umbral de la prueba.

²⁷⁵ Este importante elemento objetivo de Cartagena es señalado por todos los grandes expertos en esta materia, como Juan Ignacio Mondelli (2004 y 2019), Franco y Santistevan (2011) o Sánchez Legido (2003).

²⁷⁶ Este principio señala la observancia de las normas mínimas de tratamiento humanitario, fundando la esencia de la protección en el respeto de la dignidad del hombre y de los derechos humanos. Así, sobre la base de la aplicación del principio *pro homine*, los Estados están obligados a brindar a los refugiados el tratamiento más favorable derivado de otros instrumentos internacionales y regionales de Derechos Humanos (Franco y Santistevan, 2011, p. 68).

D) Y, en cuarto lugar, merece especial atención la referencia de Cartagena a la violación masiva de los derechos humanos, pues su inclusión confirma el enraizamiento de la protección de los refugiados que propugna Cartagena al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por lo tanto, Cartagena con su definición busca blindar los derechos pertenecientes al denominado «núcleo duro» de los Derechos Humanos, es decir, la vida, la libertad y la seguridad.

Por todo ello, vemos que la definición propuesta por Cartagena ha marcado un punto de no retorno en la consideración de las condiciones objetivas que justifican la huida de los refugiados de sus países en busca de protección, asumiendo los avances de otros instrumentos internacionales y de la doctrina de los Derechos Humanos emanada del Sistema Interamericano (Franco y Santistevan, 2011).

4.1.3. Otros aspectos destacados de la Declaración de Cartagena.

Muchas veces se ha llegado a confundir el enorme valor de la Declaración con el de la definición de refugiado que propone. Como señalamos al principio de este capítulo, Cartagena es mucho más que su definición ampliada por lo que es justo y necesario destacar, siguiendo a Franco y Santistevan (2011), sus –al menos- otras 3 características principales:

A) Cartagena es un proceso y no solo un documento. Esta es, sin duda, la segunda principal contribución de Cartagena. Esto significa que Cartagena abrió un proceso de diálogo, de maduración y continua aportación a la idea original establecida en el Coloquio de 1984. De alguna manera, se creó un documento vivo, un espíritu, un camino, un proceso que aún permanece y que volverá a ser revisado y actualizado a la luz de

la realidad latinoamericana actual, hasta llegar al 2024 y celebrar su 40º aniversario. Por tanto, como señalamos en la introducción de este apartado, lo valioso de Cartagena no es su consideración como un documento trascendental en el Derecho Latinoamericano (visión estática), sino la idea de «*continuum*», que permite hablar de un proceso de desarrollo progresivo (visión dinámica) y que se plasma en documentos e hitos tales como:

- I. Los «Principios y Criterios para la Protección Internacional a los Refugiados», elaborado en el marco de CIREFCA²⁷⁷ (conocido como el Documento de CIREFCA);
- II. Los avances logrados en la aplicación del Plan de Seguimiento de dicha conferencia, especialmente en cuanto a la normalización de la vida de los refugiados en el terreno de la repatriación voluntaria;
- III. Los aportes de las Comisiones Tripartidas²⁷⁸, constituidas a este último efecto, tal y como establece la propia Declaración (Punto g);
- IV. Las conmemoraciones del 10º, 20º y 30º aniversario de la Declaración (San José, México DF y Brasilia, respectivamente) -que analizaremos a continuación-, las cuales continuaron el proceso de adopción de sus postulados en la legislación interna y en el régimen de garantías constitucionales de los países de América Latina y el Caribe.

²⁷⁷ CIREFCA fue la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos que se celebró en Ciudad de Guatemala, del 29 al 31 de mayo de 1989. Este documento fue presentado en la reunión preparatoria celebrada en Antigua, Guatemala, en enero de 1989 pues el Comité Preparatorio consideró que podría servir como marco de referencia y orientación a los Estados en el tratamiento de los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos.

²⁷⁸ Las Comisiones Tripartitas (integradas por representantes de las autoridades del país de asilo, de origen y del ACNUR) fueron desarrollando Cartagena y encontrando en la Declaración y su evolución posterior en el Documento de CIREFCA, el cuadro normativo para las grandes operaciones voluntarias de retorno, conocidas como repatriaciones organizadas, que tuvieron como resultado el que miles de refugiados salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses regresaran al fin a su país de origen.

Por todo ello, y como venimos señalando, Cartagena constituye la consolidación de un proceso que aún sigue en desarrollo.

B) En segundo lugar, Cartagena es una Declaración que se basa en la legitimidad, antes que en la formalidad. Es decir, si bien Cartagena no constituye en sí mismo un instrumento vinculante para los Estados, (a continuación, analizaremos con más profundidad este aspecto), ello no supone que Cartagena no haya adquirido una fuerza persuasiva que ha ido más allá que muchos otros documentos que sí son vinculantes. Esto nos permite afirmar que lo valioso de la Declaración es la legitimidad que ha alcanzado en materia de Derecho Internacional. Su validez como *opinio juris* está fuera de cuestión, pero Cartagena ha ido aún más lejos, pues ha irradiado sus efectos en la legislación interna de los Estados y/o en la práctica desarrollada por éstos.

C) En tercer lugar, Cartagena constituye un enfoque regional innovador y creativo para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los refugiados, caracterizado por su integralidad y flexibilidad para encontrar soluciones, lo cual queda patente al insertar la protección a los refugiados en el marco de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, así como de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁷⁹. Además, Cartagena conceptúa el principio de no devolución²⁸⁰ como piedra angular de la protección internacional de los refugiados y como un principio de *ius cogens*²⁸¹.

²⁷⁹ Conclusiones Octava y Novena.

²⁸⁰ Conclusión Quinta.

²⁸¹ Conclusión Quinta. Luego la CIREFCA precisa su relevancia en la conclusión V, así como en los párrafos 46 a 48.

Por último, y más brevemente, existen tres áreas que merecen especial atención por cómo los plantea Cartagena: a) la exhortación formulada para la ratificación o adhesión, por parte de los Estados, a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, sin expresión de reserva, al mismo tiempo que «*invita a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo*»²⁸²; b) en atención al principio de *non-refoulement*, la Declaración presta especial importancia a los criterios aplicables en caso de repatriación voluntaria²⁸³, integración local²⁸⁴ y reasentamiento²⁸⁵, estableciendo un conjunto de principios que han de ser observados y desarrollados por los Estados en estos ámbitos; y c) la Declaración sustenta su relevancia por la incidencia especial en dos principios de vital importancia en materia de refugiados: la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida²⁸⁶.

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

Un punto aparte en este estudio sobre la Declaración de Cartagena merece la cuestión de su obligatoriedad y de cómo y quiénes la están aplicando en la actualidad. Desde que terminó el Coloquio de Cartagena en noviembre de

²⁸² Esto lo realiza en la Conclusión Segunda.

²⁸³ Conclusión Decimotercera: «reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria».

²⁸⁴ Conclusión Undécima: «estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país [...]». Conclusión Sexta: «reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge».

²⁸⁵ Conclusión Sexta.

²⁸⁶ En este sentido, la Conclusión Octava llama a «propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala».

1984, su contenido y su «espíritu» no han dejado de impregnar el posterior desarrollo que se ha producido en la región sobre la protección internacional de la condición de refugiado. Ante ello, los países de América Latina se han ido acercando, a diferentes intensidades y ritmos, a sus propuestas y –sobre todo– a su definición ampliada, de ahí que nos encontremos con países que la incorporan directamente, otros que incorporan algunos elementos de la definición de Cartagena y un tercer grupo de países que no incorporan ningún elemento de la definición de Cartagena²⁸⁷.

Así, en primer lugar, analizaremos el carácter obligatorio -o no- que tiene Cartagena. En este sentido, no podemos olvidar que esta Declaración fue fruto de un coloquio de expertos, no de una cumbre o reunión de Jefes de Estado, de Gobierno o de Ministros de Asuntos Exteriores. Por lo tanto, no hay ninguna duda de que nos encontramos ante un texto, un documento, que no obliga a los Estados, es decir, no es un instrumento jurídicamente vinculante²⁸⁸ *per se* (entra en la categoría del *soft law*) como sí lo es un tratado internacional (*hard law*). En sus orígenes, esta Declaración únicamente reflejaba un consenso sobre alguno de los principios que deberían orientar a los Estados en el tratamiento de los refugiados²⁸⁹ en la región latinoamericana.

Pero, si bien este carácter no obligatorio *per se* es jurídicamente reconocible, está también fuera de cuestión su fuerza persuasiva, su legitimidad

²⁸⁷ Por ejemplo, Argentina, Chile, Bolivia, Colombia y Guatemala han incorporado la definición de Cartagena de manera más literal, mientras que otros países incorporan versiones modificadas. Las modificaciones más importantes son las que cambian las causas del desplazamiento o incluso excluyen algunas. Honduras, por ejemplo, añade a la definición de violencia el hecho de que debería ser «generalizada, grave y continuada». Perú, por su parte, omite la «violencia generalizada» y Brasil solo hace referencia a una «violación de derechos humanos grave y generalizada» (Freier *et al*, 2020).

²⁸⁸ Esta es una de las características principales de la Declaración de Cartagena y es sustentada por infinidad de informes, estudios y análisis, como el Resumen de la Reunión de octubre 2013 de Uruguay (ACNUR, 2013); Franco y Santistevan (2011, punto 97); Mondelli (2019), entre otros.

²⁸⁹ Como señala Gros Espiell (1995), durante el Coloquio de Cartagena, los países participantes no pretendieron adoptar un instrumento jurídicamente vinculante.

y su potencia irradiadora en materia de Derecho Internacional regional latinoamericano. Ante ello, y dado el alto grado de aceptación y desarrollo que ha obtenido la Declaración, algunos expertos defienden que ésta podría haber adquirido el carácter de costumbre regional²⁹⁰. En esta línea, Juan Ignacio Mondelli²⁹¹ realiza un destacado ejercicio²⁹² y trata de demostrar que, en el actual estado del Derecho Internacional, la definición regional de refugiado se habría convertido en una norma de Derecho Internacional consuetudinario particular (costumbre regional) y, por lo tanto, sería de obligado cumplimiento para los países latinoamericanos.

Antes de continuar con esta idea, debemos hacer un paréntesis y explicar someramente y para legos jurídicos, cómo se crea una costumbre regional, pues su existencia –o no- tiene importantes consecuencias prácticas. Así, como bien explica Mondelli (2019), el Derecho Internacional Consuetudinario²⁹³ incluye normalmente normas que se consideran «principios de derecho», cuando tienen un carácter más general, fundamental o evidente (ej. el principio de no discriminación). Pero, otras veces, la existencia de una norma consuetudinaria no es tan evidente, y es necesario seguir la regla técnica que utilizan los Estados

²⁹⁰ Defensores de esta línea son, entre otros, Héctor Gros Espiell (1995), Juan Ignacio Mondelli (2019) y Ruiz de Santiago, (2005). (Franco, 1994) y (Franco y Santistevan, 2005) parecen también respaldar esta posición, pues consideran que «*su validez como opinio iuris está fuera de cuestión*». Frente a ellos, también nos encontramos con expertos -como Corcuera (2005)- que expresamente han señalado que la definición regional no ha adquirido fuerza vinculante como costumbre regional.

²⁹¹ Oficial Regional de Protección (Apatridia), Unidad Legal Regional para las Américas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), San José, Costa Rica. Abogado por la Universidad de Buenos Aires.

²⁹² Ha publicado una pormenorizada obra sobre esta materia: «La obligatoriedad de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el derecho internacional» (2019). En Revista Temas de Derecho Constitucional. Corte Constitucional de Colombia. Año 1, Revista 1. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5f3c055d4.html>

²⁹³ El Derecho consuetudinario es definido por la RAE (2021) como «*el derecho introducido por la costumbre*» <https://dle.rae.es/derecho#CUfTz5x>. Por lo tanto, hace referencia al conjunto de costumbres, prácticas y creencias aceptadas como normas obligatorias de conducta de una sociedad (visitado el 12/06/2022).

y los tribunales internacionales para probar su existencia. En este sentido, el artículo 38.1.b del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)²⁹⁴ señala que: «*la Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho*».

A partir de ello, en su compleja jurisprudencia, la CIJ ha establecido que para verificar la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario es necesario cerciorarse de que se dan dos elementos: una práctica común y generalizada²⁹⁵ de los Estados²⁹⁶ (el elemento material), y la *opinio iuris*²⁹⁷ que es la aceptación de esa práctica como derecho²⁹⁸, (el elemento psicológico). Como señala Barberis (1994) ninguno de estos elementos forma parte de un procedimiento jurídicamente establecido para crear normas consuetudinarias, sino que se trata de una técnica que los tribunales utilizan para reconocer la existencia de una norma determinada. Por último, es muy importante señalar que, para que exista una norma de derecho internacional

²⁹⁴ Puede verse en este enlace: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>

²⁹⁵ No es necesario demostrar que todos los Estados han aceptado como derecho la alegada norma consuetudinaria, basta con que exista una amplia aceptación y escasa o ninguna oposición. Así lo señala la sentencia de la CIJ en el caso «Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion», I.C.J Reports 1996, p. 226 (International Court of Justice 1996).

²⁹⁶ Consiste en una reiteración de actos que ocurren bien en el plano normativo (ej. dictado de una ley o decreto sobre protección de refugiados, emisión de un acto administrativo que reconoce la condición de refugiado a una persona) bien a nivel de hechos (ej. tratamiento como refugiados a un grupo de personas) (Barberis, 1994). Esta práctica estatal consiste en el comportamiento de cualquier órgano estatal, ya sea que ejerza funciones ejecutiva, legislativa, judicial o de otra índole. Lo importante es que el comportamiento sea atribuible al Estado (ONU, 2016).

²⁹⁷ La *opinio iuris* exige demostrar que los Estados han actuado porque consideraron que estaban jurídicamente obligados o tenían derecho a actuar como lo hicieron con base en una costumbre internacional (Mondelli, 2019).

²⁹⁸ Entre las sentencias de la CIJ en las que recoge esta importante cuestión debe señalarse el famoso caso: «Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)» de 27 de junio de 1986. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>

consuetudinario deben concurrir ambos elementos²⁹⁹, el material y el psicológico, es decir, tanto la práctica de los Estados, como la *opinio iuris*, y no solo uno de ellos (ONU, 2016, párr. 91).

Volviendo entonces a la Declaración de Cartagena, nos encontramos que, desde su adopción en 1984, los siguientes 16 países de la región han incorporado su definición de refugiado en las legislaciones internas: Bolivia (1983)³⁰⁰, Ecuador (1987), Belice (1991), México (1991), Colombia (1995), Brasil (1997), Argentina (1998), Guatemala (2001), El Salvador (2002), Paraguay (2002), Perú (2002), Honduras (2003), Uruguay (2006). Nicaragua (2008), Chile (2010) y Costa Rica (2014)³⁰¹. Por lo tanto, la incorporación normativa estaría pendiente en solo 4 países (Cuba, Panamá, República Dominicana y Venezuela) (Freier *et al*, 2020). Debe destacarse también que a lo largo de este tiempo, 13 países han mantenido la definición regional en sus legislaciones desde que la incorporaron, pues tan solo Colombia y Ecuador la retiraron de su derecho interno por un breve periodo de tiempo, para luego reincorporarla³⁰² (Mondelli, 2019).

²⁹⁹ Así lo recoge el informe de la ONU de 2016 sobre la «identificación del derecho internacional consuetudinario» que establece que la concurrencia de un solo elemento constitutivo no es suficiente para que exista una norma de derecho internacional consuetudinario. La práctica sin aceptación como derecho (*opinio iuris*), aunque sea generalizada y constante, solo puede tener un uso no vinculante. A la inversa, la opinión acerca de que algo es (o debe ser) derecho, si no cuenta con respaldo en la práctica, es una mera aspiración.

³⁰⁰ Bolivia la consagró en el art. 2 del Decreto Supremo 19.649/83 del 4/7/83, es decir, aún antes de la adopción de la Declaración.

³⁰¹ El Tribunal de Disputas Administrativo concluyó que la Corte Constitucional había incorporado la Declaración en el derecho interno en 2014. (Sentence of the Administrative Dispute Tribunal, Section Four, on 28 November 2014. Vote 0103-2014 IV regarding the extending definition in Costa Rica). (Freier *et al*, 2020)

³⁰² Ecuador incorporó la definición regional en 1987 y la retiró entre los años 2012 y 2017. Por su parte, Colombia la retiró entre los años 2002 y 2009.

Por lo que respecta a la jurisprudencia como medio de identificación de la costumbre regional, en al menos cuatro países (Costa Rica³⁰³, Colombia, Ecuador³⁰⁴ y México³⁰⁵), sus tribunales superiores de justicia han discutido la aplicación de la definición regional y han recurrido a la Declaración de Cartagena para justificar sus decisiones. Siguiendo a Mondelli (2019), destacamos el caso de Colombia, (principal país receptor de venezolanos estos últimos años, fenómeno que analizaremos detenidamente en el capítulo cuarto de esta tesis), cuya Corte Constitucional calificó a la Declaración de Cartagena y a la Declaración de San José³⁰⁶ como instrumentos internacionales de los que emanan ciertos deberes estatales y derechos individuales. Con base en tales instrumentos, la Corte sostuvo que existe un deber estatal de atención prioritaria a los desplazados internos para prevenir que lleguen a convertirse en refugiados³⁰⁷. Además, por lo que se refiere propiamente a la definición regional, la Corte colombiana recurrió a Cartagena para explicar la evolución y ampliación

³⁰³ Tiene una reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema que indica que esta definición es de aplicación obligatoria. En 2005 señaló que la Declaración de Cartagena, «reconocida y reafirmada» en la Declaración de San José, recoge la mejor tradición latinoamericana en materia de protección de refugiados y extiende la definición de refugiado. (Costa Rica, Sentencia 13212, No. Expediente: 05-011872-0007-CO (Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional 28 de septiembre de 2005).

³⁰⁴ En 2014 la Corte Constitucional sostuvo que la definición clásica de refugiado era constitucional solo si se integraba con la definición regional. La Corte sostuvo que, en materia de protección de refugiados resulta fundamental la Declaración de Cartagena que, a pesar de ser un instrumento no vinculante (por tratarse de una Declaración), contiene innovaciones tales como la ampliación de la definición de refugiado (Mondelli, 2019).

³⁰⁵ México tiene también una nutrida jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que ha resuelto varios casos en los que la resolución impugnada no había aplicado la definición regional y ha señalado que: 1) la definición ampliada de refugiado se basa en la Declaración de Cartagena; 2) que este instrumento pretende impulsar disposiciones basadas en las «*mejores prácticas internacionales*» y que; 3) al establecer una «*definición de refugiado integral y completa*» se busca conciliar los conceptos «*derivados de los compromisos internacionales de México*» (Mondelli, 2019, p. 39).

³⁰⁶ Como analizaremos a continuación, en San José, Costa Rica, se produjo la conmemoración del 10º aniversario de la Declaración de Cartagena en 1994 y se proclamó una declaración que lleva su nombre.

³⁰⁷ Colombia, Sentencia T-1161/03. Alberto Ospina Quintero c. Red de Solidaridad Social.

de la definición de refugiado³⁰⁸. En otro caso, recordó los principios de protección que aquella contiene, en adición a la definición regional³⁰⁹.

Por lo que respecta a las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), no podemos olvidar que, a través de ellas, los países latinoamericanos también han puesto de manifiesto la existencia de una práctica estatal de brindar protección a los refugiados con base en la Declaración de Cartagena, así como su visión sobre la vigencia, importancia y aún la validez jurídica de la definición regional³¹⁰ (*opinio iuris*). Como bien señala Mondelli a este respecto, «*durante más de 30 años, la Asamblea General ha venido destacando la importancia de la Declaración de Cartagena, considerándola una guía que orienta la protección de los refugiados en la región y sosteniendo que contiene un verdadero marco jurídico*» (2019, p. 40).

Por último, por lo que se refiere a los eventos conmemorativos de Cartagena como medio de identificación de la costumbre regional³¹¹,

³⁰⁸ Colombia, Sentencia T-309/16. Acción de tutela interpuesta por Juan Gabriel Gómez Albarello contra el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e innovación (Colciencias). párrafo 6.2; Colombia, Sentencia T-459/16. Acción de tutela interpuesta por Juan Carlos Nocua Flórez contra el Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Senay las cajas de compensación familiar -Comfanorte y Comfaorientes-. Párrafo 5.6.

³⁰⁹ Colombia, Acción de tutela interpuesta por Franklin José Chinchilla Rodríguez y Carla Lorena Rivas Gotopo contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, 23 mayo de 2016. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/t-250_2017.htm (visto el 2/07/2022).

³¹⁰ Entre los años 1985 y 2015, la Asamblea General de la OEA celebró 31 sesiones ordinarias, adoptando 28 resoluciones sobre refugiados. En 2005, 2013 y 2015 no se aprobaron resoluciones sobre este tema, en tanto que las resoluciones sobre Derechos Humanos aprobados en 2016, 2017 y 2019 incluyeron breves apartados sobre la protección de los refugiados. 24 de las 30 resoluciones aprobadas se refirieron expresamente a la Declaración de Cartagena (Mondelli, 2019).

³¹¹ Junto a estos cuatro medios de identificación de la costumbre regional que acabamos de analizar (las legislaciones internas, la jurisprudencia, las resoluciones de la Asamblea General de la OEA y los eventos conmemorativos), no podemos dejar de señalar la existencia de otros medios que, por escapar a los objetivos de este estudio y la necesidad de optimizar el espacio, no hemos podido mencionar. Estos serían: los informes del ACNUR, las posiciones del Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC), la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA, 1989) y su «Declaración y Plan

compartimos con Mondelli (2019) y Gros Espiell (1995), que son también evidencia de la práctica y *opinio iuris* de los Estados. Es decir, las posiciones de los Estados y los documentos que emanaron de las conmemoraciones que se produjeron en San José (1994), México (2004) y Brasilia (2014) -que analizaremos a continuación-, constituyen una muestra de los elementos materiales y psicológicos que la CIJ exige para verificar la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario³¹².

Por lo tanto, y a modo de conclusión de este punto, para los países que expresamente han incorporado la Declaración –parcial o totalmente- en sus legislaciones internas (16), no existe duda sobre su obligatoriedad. Por lo que respecta a los 4 países que no han incorporado la definición regional en su derecho nacional (Cuba³¹³, Panamá³¹⁴, República Dominicana³¹⁵ y Venezuela³¹⁶), los defensores de la existencia de una costumbre regional

de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos» y, por último, la doctrina especializada.

³¹² Por ejemplo, como señala Mondelli (2019) en la Declaración de San José, los países resaltaron la «influencia» que ejercía la Declaración de Cartagena aún fuera del ámbito centroamericano, así como «*la incorporación de algunas de sus disposiciones en normas legales y prácticas administrativas de países latinoamericanos*». También reconocieron la trascendencia de la Declaración de Cartagena y la conveniencia de recurrir a ella (Conclusión 1).

³¹³ Como señala el propio Mondelli (2019), Cuba es el único país que puede arrojar dudas sobre si la costumbre regional le resulta oponible. Cuba no es Estado parte en la Convención de 1951, ni de su Protocolo de 1967 y la Convención Americana. No cuenta con una ley especial sobre protección de refugiados. No participó en el Coloquio de Cartagena (1984) y asistió sólo como observador al Coloquio de San José (1994). En definitiva, dada la falta de acceso a la información, no es posible constatar la existencia de una práctica lo suficientemente densa como para concluir que la norma consuetudinaria le resulta oponible.

³¹⁴ Participó en el Coloquio de Cartagena (1984) y recomendó la adopción de la definición regional. En 1987, junto con Costa Rica, fue uno de los países que respaldó el proyecto de resolución sobre refugiados centroamericanos. Participó en CIREFCA (1989) y también adoptó la Declaración de San José (1994), la Declaración y Plan de Acción de México (2004), la Declaración de Brasilia (2010) y la Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014).

³¹⁵ Adoptó la Declaración de San José (1994) y la Declaración de Brasilia (2010). También participó como observador en la Reunión de México (2004). Participó en CIREFCA (1989). En 2008, informó en la OEA que estaba considerando la ampliación del concepto de refugiado en línea con la definición regional.

³¹⁶ Participó en el Coloquio de Cartagena y recomendó la adopción de la definición regional. Participó en CIREFCA (1989). Adoptó la Declaración de San José (1994), la Declaración y Plan de Acción de México (2004), la Declaración de Brasilia (2010) y la Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014).

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

En definitiva, más allá de este debate técnico-jurídico -que era menester reseñar someramente para entender mejor a Cartagena, dado el doble enfoque jurídico y sociológico de esta tesis doctoral- lo importante sobre la condición jurídica de la Declaración de Cartagena es que existe unanimidad en reconocer su importancia fundamental como instrumento regional de protección complementario a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967. Como hemos visto, la definición regional ha sido incorporada en la legislación de la mayoría de los Estados de la región, algunos países ya la han aplicado en la práctica y – además- cuenta con un enorme aval político, al haber sido apoyada por la OEA y otras instancias regionales. Por lo tanto, en ausencia de carácter jurídico vinculante, su fuerza se basa en su «*considerable nivel de reconocimiento*» (Fortin, 2005. p. 280), en su «*fuerza persuasiva y en la enorme legitimidad que ha logrado*» (Franco y Santisteven, 2011. punto 97).

(En el capítulo cuarto trataremos de aplicar esta teoría al caso real de los más de 7 millones de venezolanos que han abandonado forzosamente su país estos últimos años en busca de protección internacional y de cómo los países receptores de la región han respondido a esta demanda. Como veremos, a pesar de que los 16 países anteriormente señalados han incorporado la Declaración

de Cartagena en sus legislaciones, solo México y Brasil han aplicado esta definición a unos pocos migrantes venezolanos).

4.2. El proceso de revisión del espíritu humanitario de Cartagena y sus hitos.

Como venimos señalando, una característica del Derecho de los Refugiados en América Latina ha sido la celebración, desde 1981³¹⁷, de coloquios y encuentros que han reunido a especialistas de derechos humanos, representantes gubernamentales, de la sociedad civil, magistrados, juristas y representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quienes han debatido y mantenido vivo lo que se denominó, a partir de 1984, como el «espíritu humanitario de Cartagena». Sin duda, el estudio de estos coloquios -o hitos- es fundamental para examinar las distintas realidades de los refugiados en América Latina en estas últimas décadas y verificar el estado del pensamiento jurídico, la sensibilidad social y la respuesta política que se ofreció en cada momento. En este sentido, como señala Cançado (1995), puede afirmarse que las diferentes declaraciones en materia de refugiados reflejan la *opinio iuris* que sobre la materia ha ido prevaleciendo en nuestro continente, sin perjuicio de comprobar, además, que en los derechos internos de los Estados se hayan ido transformando –con el paso del tiempo- en normativa interna o práctica habitual.

Por ello, a continuación, examinaremos la evolución de ese «espíritu de Cartagena», que está jalonado por tres momentos históricos en los que volvió a debatirse y a destacarse la importancia y trascendencia de este documento. Sin

³¹⁷ Fecha del famoso Coloquio de México, que estableció la base de la definición ampliada de Cartagena sobre los refugiados. Sus recomendaciones se refirieron también a la necesidad de que los Estados ratificaran instrumentos fundamentales como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados, la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial, la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969 y la Convención de Caracas sobre Extradición de 1981.

lugar a dudas, y como venimos señalando, cada una de las declaraciones que emanaron de esos coloquios conmemorativos, son hijas de su tiempo, de su contexto y fruto de las crisis históricas que en la materia conocieron.

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

Transcurrida una década desde la adopción de la Declaración de Cartagena, se celebró en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, el Coloquio Internacional³¹⁸ denominado, «Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados». De sus debates³¹⁹ resultó la «Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas» de 1994. Como señala Cançado Trindade³²⁰ (1995), el Coloquio de San José, lejos de ser un mero acto conmemorativo, propició la ocasión para discutir y analizar los logros obtenidos desde la Declaración de Cartagena, así como para identificar y proponer soluciones a los retos que enfrentaba el continente en materia de desplazamiento forzoso de poblaciones.

El contexto histórico de este coloquio estuvo marcado por la problemática del desplazamiento interno en varios países de la región –principalmente en Colombia, México y Centro América- junto a los flujos migratorios irregulares, fruto –ambos- de situaciones de violencia generalizada que hacían la vida insoportable en su propio medio social. Se trataba, en este caso, de «una crisis

³¹⁸Fue coorganizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y auspiciado por el Gobierno de Costa Rica.

³¹⁹ Participaron delegados de 17 países (Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) frente a los 10 de Cartagena en 1984. Debe destacarse que como observadores acudieron Cuba, Estados Unidos y Haití.

³²⁰ Antonio Augusto Cançado Trindade era, en 1995, el Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y realizó el prefacio del libro «Memoria del Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994», publicado por IIDH-ACNUR en 1995. Es Ph.D. (Cambridge); Juez y ex-Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Profesor Titular de la Universidad de Brasíla; Miembro Titular del Institut de Droit International; Miembro del Curatorium de la Academia de Derecho Internacional de La Haya.

distinta, más difusa, marcada por el deterioro de las condiciones socioeconómicas de amplios segmentos de la población en distintas regiones de América Latina» (Cançado, 1995, p. 14).

Ante esta situación, la Declaración de San José, puso especial énfasis en los desplazamientos internos³²¹, en los movimientos migratorios forzados, en los derechos económicos, sociales y culturales³²², en el desarrollo humano sustentable de las poblaciones indígenas³²³, en los derechos de los niños³²⁴, el enfoque de género³²⁵ y el derecho de refugio en su dimensión amplia. Junto a ello, la Declaración pide a los gobiernos que impulsen la progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, basado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Cartagena (ACNUR, 1994. Conclusión Quinta).

La Declaración de San José de 1994 da un énfasis especial, no sólo a la problemática del desplazamiento interno, sino también, más ampliamente, a los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en América Latina y el Caribe, incluyendo los movimientos migratorios forzados originados por causas diferentes a las previstas en la Declaración de Cartagena (Cançado, 1995). Por último, debemos señalar que San José reconoce que la violación de los derechos humanos es una de las causas de los desplazamientos y, por lo

³²¹ Su Conclusión Decimosexta afirma que la problemática de los desplazados internos constituye objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados.

³²² Su Conclusión Novena recalca la importancia de fomentar la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de coadyuvar a su desarrollo, así como a su tutela jurídica.

³²³ Conclusión Vigésimo primera.

³²⁴ Conclusión Decimoprimera.

³²⁵ Sin duda, su Conclusión Decimosegunda fue pionera al subrayar la importancia de atender las necesidades de las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas, particularmente aquellas en estado de vulnerabilidad, en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación; asimismo, alentar la inclusión de criterios basados en el género en el estudio de solicitudes de la condición de refugiado.

tanto, la protección de los mismos y el fortalecimiento del sistema democrático constituyen la mejor medida para la búsqueda de soluciones duraderas, así como para la prevención de los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias (ACNUR, 1994. p. 2).

En definitiva, diez años después de Cartagena, San José constituyó el primero de los grandes hitos de refuerzo, retroalimentación y reimpulso de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de los refugiados y desplazamientos forzosos que tuvieron lugar en la región. Con San José nació el proceso de onomásticas que ha permitido recordar periódicamente que el continente cuenta con un instrumento avanzado y flexible en favor de los refugiados.

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

El final de la década de los 90 y los primeros años del nuevo siglo estuvieron marcados en América Latina –a los efectos de este estudio- por el conflicto en Colombia y sus duras consecuencias³²⁶. Sin lugar a dudas, este conflicto fue en esos años el principal foco generador de desplazados internos y el gran expulsor de refugiados en la región latinoamericana. Ante ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señalaba³²⁷ en 1999 que las cifras de los diferentes estudios estiman que las poblaciones desplazadas en Colombia oscilan entre 700.000 y 1.200.000 personas. Sin

³²⁶ Desde los 80 asistimos en Colombia a un enorme auge del tráfico de cocaína. Las exitosas negociaciones de paz de 1990 terminaron con el M-19 y en 1991 con el 95% del EPL, entre otros grupos. En 1991 se promulgó la nueva Constitución. Los narcotraficantes (carteles de Cali y Medellín) adquirieron un enorme poder influyendo en la política del país como en la elección del presidente Ernesto Samper (1994-1998). A comienzos de los 90 el gobierno comenzó a perseguir y a extraditar a EEUU a los capos de la droga. Esto desencadenó una oleada de violencia conocida como narcoterrorismo. Tras el fracaso de los diálogos de paz del Caguán, el Gobierno de Colombia y EEUU pusieron en marcha el Plan Colombia con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Este era someramente el contexto de Colombia en esta época.

³²⁷ CIDH Informe País Colombia 1999. Cap. VI. <http://www.cidh.org/countryrep/colom99sp/capitulo-6.htm> (visitado 13/06/2022).

embargo, todas las fuentes coinciden en calificar que los últimos cuatro años (1996-1999) han sido los peores de la historia de este país. Algunos apuntan a que esta situación, que en 1996 alcanzó unas 180.000 personas, afectó aún en mayor proporción a la población durante el año 1997 y principios de 1998. Otras cifras –señala la CIDH- estiman que en 1997, cada hora, cuatro familias iniciaron su éxodo por el territorio colombiano en busca de algún refugio³²⁸. Dicho de otra manera, a finales de los 90, Colombia tenía el número más alto de desplazados internos en el mundo, pues se calcula que más de 3 millones de personas estaban en esta condición.

Esta crisis humanitaria que vivía Colombia –calificada por Franco y Santistevan (2011) como «oculta o invisible» por su gran dispersión³²⁹ dentro y fuera del territorio colombiano y el anonimato³³⁰ de muchos de los afectados- fue el contexto político y social en el que se enmarcaron las 4 reuniones preparatorias³³¹ y la propia conmemoración del 20º aniversario de la Declaración

³²⁸ Otro dato revelador que aporta el informe es que de 1985 a 1998, habrían sido desplazadas 920.000 personas en todo el país, de las cuales 235.000 habrían llegado a Bogotá. Otros 180.000 desplazados en el mismo periodo estarían viviendo en Medellín.

³²⁹ El mismo informe de la CIDH, en su párr. 20, señala que se han percibido nuevas características adicionales del desplazamiento, en la medida en que adicionalmente al desplazamiento como consecuencia del conflicto armado interno se sumó el desplazamiento como objetivo económico para permitir el control de grandes terrenos. Asimismo, se observó un «desplazamiento itinerante», que habiéndose iniciado como desplazamiento por violencia se transformó posteriormente en migración económica, creando una forma de «cultura de desarraigo» en aras de la supervivencia.

³³⁰ El Plan de Acción de México (2004), señala en su Capítulo Primero que, «*en la región andina la magnitud del desplazamiento forzado se ve opacada por un contexto en el que muchas personas que requieren protección optan por el anonimato y la dispersión, y por ende, no solicitan formalmente protección internacional*».

³³¹ En esta ocasión, San José, Costa Rica (12-13 de agosto), Brasilia, Brasil (26-27 de agosto), Cartagena de Indias, Colombia (16-17 de septiembre) y Bogotá, Colombia (6-7 de octubre).

de Cartagena, que tuvo lugar en Ciudad de México³³², el 15 y 16 de noviembre del 2004³³³.

De ella emanó la «Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina», la cual reconoce la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Refugiados, así como la actualidad de la Declaración de Cartagena y su importancia para continuar inspirando las políticas públicas de protección y búsqueda de soluciones duraderas. Nuevamente, recomienda que, en el marco de una progresiva armonización legislativa en materia de refugiados, se incorporen debidamente los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales relevantes. Además, anima a aquellos países que aún no cuentan con legislación sobre refugiados a que la adopten y soliciten a este fin la asesoría técnica del ACNUR (ACNUR, 2004).

Debe destacarse que en México se establece -por primera vez- un «Plan de Acción», que acompaña a la declaración, el cual señala que la definición regional de refugiado ya había sido incluida en la legislación interna de un número importante de países³³⁴, aunque era importante precisar los criterios para su interpretación (en particular la interpretación restrictiva de las cláusulas

³³² Participaron delegaciones de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Asimismo, Belice, Canadá, Estados Unidos de América, Haití y República Dominicana asistieron como observadores.

³³³ El ACNUR, junto con el Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y los gobiernos de Brasil, Costa Rica y México, reunieron a los gobiernos de los países de América Latina, expertos y sociedad civil a conmemorar el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena.

³³⁴ Capítulo Primero. La Situación de los Refugiados en América Latina.

de exclusión) y sistematizar la práctica estatal y la doctrina. Asimismo, recomendó abrir un proceso de consultas con el fin de precisar el contenido y alcance de la Conclusión Tercera³³⁵ de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina³³⁶. Para este fin, el Plan de Acción previó la elaboración de un «Manual de procedimientos y criterios para la aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena»³³⁷ (ACNUR, 2004).

Por último, en esta línea de proponer medidas concretas³³⁸, el Plan de Acción acuerda pedir al ACNUR que desarrolle y ejecute 3 programas: un «Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados»³³⁹, un «Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados»³⁴⁰ y un «Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección»³⁴¹ (ACNUR, 2004).

³³⁵ Es la que propone la definición ampliada de refugio anteriormente analizada.

³³⁶ Capítulo Segundo. La Protección Internacional para los Refugiados.

³³⁷ Para profundizar en el conocimiento del Derecho de los Refugiados, el Plan de Acción propuso otras dos líneas de trabajo, la elaboración de una investigación jurídica sobre «La Protección Internacional de los Refugiados en América Latina» y un glosario sobre «Conceptos y Términos Jurídicos del Derecho de los Refugiados».

³³⁸ En el Capítulo Cuarto señala una serie de actividades concretas a nivel nacional, regional, sub-regional e internacional.

³³⁹ Este Programa estará dirigido a funcionarios de Estado y a la sociedad civil organizada en redes de protección. El Programa conllevará un proceso minucioso de selección de participantes, un régimen docente que combine la formación en el trabajo, la formación a distancia, el autoestudio y el estudio en régimen residencial, el establecimiento de precisos parámetros de evaluación e impacto y un debido seguimiento de los graduados, entre otros elementos técnicos (Punto 2.1).

³⁴⁰ El fortalecimiento de estas Comisiones se orienta a garantizar el respeto de las normas del debido proceso, a través del acceso de los solicitantes al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el establecimiento de recursos efectivos, la adopción de decisiones en un plazo razonable, procedimientos de apelación ante instancias independientes y a simplificar los trámites y facilitar la expedición de documentos (Punto 2.2).

³⁴¹ Este programa deberá atender las necesidades de las organizaciones no gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos y podría dirigirse prioritariamente a reforzar los servicios de asesoría legal y asistencia al refugiado y solicitante de dicha condición y reforzar el conocimiento del Derecho Internacional de los Refugiados y de los Derechos Humanos (Punto 2.3).

En definitiva, como señaló Hope Hanlan³⁴² (2005), la Declaración de México significó un desarrollo progresivo importante de las disposiciones de la Declaración de Cartagena. Por su parte, el Plan de Acción se convirtió en un marco para continuar avanzando, con actividades y proyectos concretos, en la protección de los refugiados y en la búsqueda de soluciones para las situaciones que la región enfrentaba en ese momento.

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

El 2 y 3 de diciembre de 2014, tras cuatro reuniones preparatorias³⁴³, representantes de 31 países³⁴⁴ se reunieron en Brasilia, Brasil³⁴⁵, para conmemorar el 30º aniversario de la Declaración de Cartagena. De esa reunión surgió la «Declaración y el Plan de Acción de Brasil». Esta reunión constituyó un nuevo hito en el proceso de consultas entre los gobiernos y la sociedad civil de América Latina y el Caribe para analizar los desafíos que la región tenía en materia de protección de los refugiados, las personas desplazadas internamente y la apatridia (ACNUR, 2014b).

Como destacó el, a la sazón, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, en el lanzamiento de Cartagena +30 en Ginebra, el 13 de febrero de 2014:

³⁴² Era, en 2004, el Director de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ACNUR, y realizó el Prefacio del libro que editó ACNUR «Memorias sobre el 20 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, 1984-2004» EDITORAMA, 2005.

³⁴³ 1) Buenos Aires, 18 y 19 de marzo, para los países MERCOSUR; 2) Quito, 9 y 10 de junio, para los países andinos; 3) Managua, 10 y 11 de julio, para los países de Mesoamérica y; 4) Gran Caimán, 10 y 11 de septiembre, todas en 2014.

³⁴⁴ Participaron Antigua y Barbuda, Argentina, Las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, las Islas Turcas y Caicos, Uruguay y Venezuela.

³⁴⁵ A solicitud del ACNUR, el Gobierno de Brasil aceptó ser país anfitrión del evento e invitó a esta conmemoración, junto con el ACNUR y el Consejo Noruego para Refugiados, a los gobiernos y a la sociedad civil de América Latina y el Caribe.

«algunos de los movimientos de los que somos testigos en la actualidad pueden ser considerados como situaciones nuevas que han abierto nuevas brechas en la protección. Algunos países de América Latina han reconocido los desafíos particulares del cambio climático y están jugando un papel importante en la «Iniciativa Nansen»³⁴⁶. Hay otras situaciones nuevas que afectan a diversas partes del mundo» (ACNUR, 2014).

¿Pero a qué situaciones y crisis hacía referencia el ACNUR Guterres? A nivel mundial, nos encontrábamos –fundamentalmente- con la enorme crisis de refugiados sirios. Como señala Sami Naïr (2019), un análisis comparativo de los informes anuales del ACNUR de 2011 (el 15 de marzo comenzó la guerra en Siria) al 2015, permite observar cambios significativos en materia de refugiados a partir de 2011, pues se verificó que *«el mayor flujo de refugiados de los últimos cuatro años, tanto a nivel mundial, como europeo, provenía de Siria. Así, para finales de 2014, Siria había generado el mayor número, tanto de desplazados internos (7,6 millones) como de refugiados (3,8 millones) hasta la fecha»³⁴⁷ (p. 19).*

³⁴⁶ La Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento tuvo lugar en Oslo en junio de 2011. Trataba de responder a la necesidad de adoptar un enfoque más coherente en la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Como resultado, la Iniciativa Nansen – un proceso consultivo «de abajo hacia arriba», liderado por los Estados – se lanzó en 2012. Las consultas resultaron en la elaboración de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de Protección), que fue avalada por 109 Estados en 2015. La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (la Plataforma) liderada por los Estados, que se presentó en la Cumbre Mundial Humanitaria en 2016, continúa con la labor de la Iniciativa Nansen y reúne a un grupo de Estados comprometidos en apoyar la ejecución de la Agenda de Protección. https://www.acnur.org/publications/pub_clima/5e5877bf4/plataforma-sobre-desplazamiento-por-desastres-una-iniciativa-liderada-por.html?query=Iniciativa%20Nansen (visto el 23/07/2022).

³⁴⁷ El 15 de marzo de 2021, la guerra en Siria cumplió diez años y la situación, lejos de mejorar, era más crítica que nunca. Para esa fecha, el ACNUR contabilizaba 6,7 millones de desplazados internos; 5,6 millones de sirios refugiados en Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto y 11 millones de sirios que dependían de la ayuda humanitaria. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/10-anos-de-guerra-en-siria-una-triste-efemeride> (visitado el 15/06/2022).

Junto con la crisis de Siria, el contexto mundial de crisis humanitarias de principios de la década del 2010 se completaba con la crisis en Costa de Marfil, que fue rápidamente seguida por las de Libia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur³⁴⁸ y otros lugares. La cifra de nuevos desplazamientos forzados sólo en 2011 fue de 4,3 millones de personas, de las cuales 800.000 huyeron de sus países cruzando fronteras y convirtiéndose en refugiadas (ACNUR, Tendencias Globales 2011). *«El año 2011 fue testigo de un sufrimiento a escala épica. Fue tan elevado el número de personas que se vieron envueltas en situaciones de conflicto en tan poco tiempo, que ha tenido un coste personal enorme para todos los afectados»* señaló el ACNUR António Guterres³⁴⁹.

A nivel latinoamericano, el contexto no era mucho más halagüeño. Colombia continuaba siendo el mayor generador de desplazados internos y hacia el exterior de sus fronteras. Como señalan Ortiz y Kaminker (2014), desde 2006 se evidenció en Colombia la consolidación del paramilitarismo como fuerza política y la persecución sistemática a defensores de derechos humanos y a los críticos de la política de guerra total. En esa época, el desplazamiento forzado interno pasó a ser el protagonista de las dinámicas de la guerra. La masacre instalada como mecanismo de coerción llevó en este período a que cerca de 4 millones de campesinos huyeran de sus territorios para salvar su vida³⁵⁰. El

³⁴⁸ De marzo de 2011 a agosto de 2012 el autor de esta tesis estuvo destinado como diplomático español en este país y fue testigo de la crítica situación humanitaria y de desplazados internos que vivían Sudán del Sur y Sudán.

³⁴⁹ <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/cifra-record-800000-personas-se-han-visto-obligadas-huir-cruzando-fronteras-en-2011> (visitado el 15/06/2022).

³⁵⁰ La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Presidencia de la República de Colombia registra 5.975.057 personas desplazadas forzosamente entre 1985 y 2014 (Ortiz y Kaminker, 2014).

ACNUR señaló a Colombia en el 2012 como el país con el mayor número de desplazados forzados internos a nivel mundial³⁵¹.

En resumidas cuentas, este era el duro contexto regional con el que se encontraron los delegados al llegar a Brasilia en diciembre de 2014. Frente a esta situación, del encuentro emanaron dos importantes documentos, la Declaración y el Plan de Acción cuyo principal objetivo era mantener los estándares más altos de protección internacional, implementar soluciones innovadoras para las personas refugiadas y desplazadas internamente, y erradicar la apatridia (ACNUR, 2014b).

Como señaló el ACNUR Guterres³⁵² tras la celebración de este encuentro, la Declaración de Brasil y su Plan de Acción reconocen las nuevas realidades de América Latina y el Caribe que obligan a personas a huir en busca de protección. Como respuesta, los Estados diseñaron nuevas estrategias para ampliar las oportunidades de integración local, reasentamiento, repatriación voluntaria y programas regionales de movilidad de trabajadores, al igual que para garantizarles sus derechos a los refugiados y desplazados internos. Los Estados quedaron comprometidos, de igual manera, con la erradicación de la apatridia en la región antes del 2024, convirtiéndose, gracias a esta Declaración, en la primera región que responde a este llamado global del ACNUR³⁵³. Junto a ello,

³⁵¹ ACNUR. Desplazamiento. El nuevo reto del siglo XXI. Tendencias Globales 2012. Ginebra, 2013. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180.pdf>

³⁵² <https://cartagena30.acnur.org/cartagena30-paises-de-america-latina-y-caribe-adoptan-plan-de-accion-comun/> (visitado 18/06/2022).

³⁵³ En 2014 el ACNUR lanzó el «Plan de Acción Mundial para acabar con la apatridia: 2014-2024», que establece un marco de orientación de 10 acciones que han de llevar a cabo los Estados con la ayuda del ACNUR y otros interesados, a fin de resolver las principales situaciones existentes de apatridia, prevenir el surgimiento de nuevos casos de apatridia, e identificar y proteger mejor a las poblaciones apátridas. <https://www.acnur.org/5b75c3ba4.pdf>

los Estados recordaron que toda persona tiene el derecho a la nacionalidad, y que la apatridia implica la violación de los derechos humanos.

Sin lugar a dudas, la Declaración y el Plan de Acción de Brasil constituyen un paso muy importante en el proceso de consolidación de la larga tradición del continente de brindar protección internacional y respetar los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, así como su efectiva integración en la sociedad de acogida.

4.2.3.1. Los 100 puntos de Brasilia (2018).

En esta serie de jalones, llegamos al 19 y 20 de febrero de 2018, cuando los países y territorios de América Latina y el Caribe, se reunieron también en Brasilia³⁵⁴, y adoptaron el documento denominado: «Los 100 puntos de Brasilia». El documento recoge experiencias regionales en materia de protección de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, desplazados y apátridas en la región (ACNUR, 2018). Como señala Mondelli (2019), el documento refleja los avances regionales en la implementación de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil y fue elaborado como una contribución para la discusión, negociación y desarrollo del Pacto Mundial sobre los Refugiados, que analizamos en el punto 3.3 de este capítulo. Este documento ilustra el éxito de la cooperación internacional en materia de protección internacional de refugiados y refleja la larga historia de responsabilidades compartidas entre los países de la región, iniciada con la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 e implementada mediante distintos acuerdos, programas y mecanismos (ACNUR, 2018).

³⁵⁴ Bajo el auspicio del Gobierno de Brasil, con el apoyo de la Oficina del ACNUR y la participación de otros organismos internacionales, de países observadores, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la academia.

Por último, y a efectos de los objetivos de este trabajo, debemos destacar que este documento señala como una buena práctica, «*la incorporación en la normativa interna de la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984*» (ACNUR, 2018. Punto 4).

4.2.3.2. El Proceso de Quito (2018).

Este espíritu regional de cooperación fue nuevamente reforzado en 2018 con la creación del denominado «Proceso de Quito», un foro multilateral creado para lograr una mayor coordinación regional ante la crisis migratoria venezolana. Así, en septiembre de 2018, se firmó la «Primera Declaración del Proceso de Quito» con la participación de 11 países, que compromete a los firmantes a facilitar la circulación de los ciudadanos venezolanos refugiados y migrantes e insta a Caracas a tomar medidas para la provisión de documentos de identidad y de viaje de sus nacionales³⁵⁵. En mayo de 2021 se firmó la «Séptima Declaración conjunta» y Brasil asumió la Presidencia Pro Tempore del grupo.

En la actualidad, son miembros del Proceso de Quito 13 países de la región³⁵⁶, básicamente, los Estados de América Latina y el Caribe que se han visto, en mayor o menor medida, afectados por el incremento en el flujo de la movilidad humana de ciudadanos venezolanos, y que se han unido en torno a esta iniciativa con el objetivo de intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional. Junto a ellos, se ha creado un «Grupo de Amigos»³⁵⁷, con la intención de visibilizar y mantener la crisis

³⁵⁵ Así lo señala la web oficial del Proceso de Quito. <https://www.procesodequito.org/es/cronologia> (visitado el 22/06/2022).

³⁵⁶ Paraguay, Panamá, México, Guyana, Ecuador, Costa Rica, Chile, Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana, Uruguay y Argentina.

³⁵⁷ Este Grupo de Amigos nace durante la V Ronda del Proceso de Quito (Bogotá, noviembre de 2019), y se constituye formalmente en la VI Ronda (Santiago, Septiembre de 2020) y está constituido por: España,

migratoria venezolana entre las prioridades de la agenda internacional, así como para contar con su apoyo técnico y financiero a la hora de desarrollar las medidas y acciones acordadas³⁵⁸.

4.3. Cartagena +40. Una nueva reflexión ante un continente en movimiento.

4.3.1. El nuevo contexto regional e internacional.

«Antes hablábamos de que la migración venía del norte de Centroamérica, pero ahora, lamentablemente, hablamos de que la migración es hemisférica. Tenemos a todo el continente en movimiento»³⁵⁹. Con estas palabras, Lola Castro³⁶⁰ alertaba en junio del 2022 sobre la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe y cómo, esta crisis alimentaria, unida a las características tradicionales de los desplazamientos en el continente, ha exacerbado la situación de los desplazados y refugiados hasta tener «a todo el continente en movimiento».

Ese mismo mes y año, el ACNUR publicaba su informe «Tendencias Globales. Desplazamientos Forzados en 2021» (ACNUR, 2022), cuyas cifras confirmaron que los desplazamientos forzados en el mundo alcanzaron un nuevo máximo histórico tras una década de incrementos. Así, a finales de 2021, el total de personas que han sido forzadas a abandonar sus hogares por conflictos, violencia, temores de persecución y violaciones a derechos humanos en todo el mundo llegó a 89,3 millones. Esta cifra supera el doble de los 42,7 millones de

Reino Unido, Italia, Suiza, la Unión Europea, Países Bajos, Francia, Estados Unidos, Alemania, Canadá y el BID.

³⁵⁸ Así lo señala la web del Proceso de Quito. <https://www.procesodequito.org/es/miembros> (visitado el 22/06/2022).

³⁵⁹ <https://twitter.com/UNGeneva/status/1536703623001952259> (visitado el 23/06/2022).

³⁶⁰ Directora Regional del Programa Mundial de Alimentos para América Latina y el Caribe.

personas que permanecieron desplazadas por la fuerza una década antes, lo que la convierte en la más alta desde la Segunda Guerra Mundial.

El informe señala que el desplazamiento en el mundo se debe a conflictos nuevos y a otros que permanecen³⁶¹. Por ejemplo, a raíz del conflicto en la región de Tigray, en Etiopía, al menos 2,5 millones de personas fueron desplazadas dentro del país y alrededor de 1,5 millones de ellas retornaron a sus hogares en el transcurso de un año. En Afganistán, los acontecimientos que condujeron a la toma de Kabul por parte de los talibanes en agosto de 2021 provocaron desplazamientos dentro del país y hacia países vecinos. Aunque en 2021 más de 790.000 afganos retornaron al país, el número de personas desplazadas internas aumentó por decimoquinto año consecutivo (ACNUR, 2022). Según las mismas fuentes, en República Democrática del Congo, Nigeria, Sudán del Sur, Sudán, la República Árabe Siria y Yemen, el número de personas desplazadas internas aumentó entre 100.000 y 500.000 en 2021.

Si bien el informe se centra en el desplazamiento forzado en 2021, resulta imposible ignorar los acontecimientos que se produjeron a principios de 2022 y cuyas consecuencias continuamos sufriendo. Desde entonces, la guerra en Ucrania ha captado la atención y preocupación mundial. Para mayo de 2022, 14 millones de ucranianos se habían visto obligados a abandonar sus hogares, pues unos 8 millones se habían desplazado dentro del país y otros 6 millones debieron cruzar las fronteras para buscar seguridad en otros países³⁶². Esta es, sin duda, una de las crisis de desplazados forzados más grandes y rápida desde la Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2022).

³⁶¹ Según el informe, 23 países, con una población combinada de 850 millones de personas, enfrentaron conflictos de intensidad alta o media en 2021 (ACNUR, 2022).

³⁶² Así lo señalaba la ONU. <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508492> (Visitado el 1/08/2022).

4.3.2. La pandemia de la COVID-19 y la crisis alimentaria mundial.

Una crisis multidimensional o la tormenta perfecta.

La guerra en Ucrania, que comenzó el 24 de febrero de 2022 con la invasión rusa de Ucrania, se superpuso a una pandemia histórica de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), cuyo brote fue notificado por primera vez en Wuhan (China), el 31 de diciembre de 2019³⁶³ y ha transformado el mundo al comenzar la segunda década del siglo³⁶⁴. Como señalaba António Guterres en junio de 2020, ya como Secretario General de las Naciones Unidas³⁶⁵, la COVID-19 sigue devastando vidas y medios de subsistencia en todo el mundo, golpeando con más fuerza a los más vulnerables.

Esto es particularmente cierto en el caso de los millones de personas que están en movimiento, como las personas refugiadas y desplazadas internas, que se ven obligadas a huir de sus hogares debido a la violencia o los desastres, o de las personas migrantes que se encuentran en situaciones precarias. Los efectos de esta crisis serán aún más devastadores para el gran número de personas en movimiento que viven en los países menos adelantados. Un tercio de la población mundial desplazada internamente vive en los diez países con mayor riesgo de COVID-19. Además, este informe señala que es probable que la pérdida de ingresos resultante de la COVID-19 provoque una colosal caída de las remesas por valor de 109.000 millones de dólares, cifra que equivale a casi

³⁶³ Así lo señala la OMS en su web oficial. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019> (Visitado el 1/08/2022).

³⁶⁴ Según la web www.statista.com, a fecha de 12 de junio de 2022, alrededor de 6,3 millones de personas habían fallecido a nivel mundial a consecuencia de la COVID-19. <https://es.statista.com/estadisticas/1107719/covid19-numero-de-muertes-a-nivel-mundial-por-region/> (visitado el 1/08/2022).

³⁶⁵ Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf (visitado el 2/08/2022).

tres cuartas partes de toda la asistencia oficial para el desarrollo, que ya no está llegando a los 800 millones de personas que dependen de ella.

Por lo tanto, si bien durante la pandemia de COVID-19, que abarcó en su fase más dura los años 2020 y 2021, el número de migrantes internacionales pudo haber disminuido levemente³⁶⁶, lo importante a destacar en este punto es el hecho de que las personas en movimiento han sido víctimas de las peores consecuencias de la pandemia. En esta línea, Mohammed Abdiker, Director Regional de la OIM para África Oriental y el Cuerno de África recuerda que *«los migrantes, refugiados y personas forzosamente desplazadas se encuentran entre las personas en mayor desventaja y despojadas de sus derechos en todo el mundo»*³⁶⁷. En decir, en todo el planeta la COVID-19 aumentó la vulnerabilidad de las personas desplazadas y de los migrantes y sus desafíos se vieron exacerbados por una reducción en la financiación de las operaciones internacionales³⁶⁸ y las mayores restricciones que la mayoría de países levantaron ante ellos. En definitiva, la pandemia de COVID-19 interrumpió la movilidad, ha empeorado la salud pública, deteriorado los derechos de los migrantes y reducido las oportunidades socioeconómicas de la mayor parte de las personas en movimiento, haciendo su vida aún más difícil.

³⁶⁶ Así lo señala Dilip Ratha en su artículo «Una guerra durante una pandemia: consecuencias de la crisis de Ucrania y la COVID-19 en la gestión global de la migración y los flujos de remesas» (2022), <https://blogs.worldbank.org/es/voices/una-guerra-durante-una-pandemia-consecuencias-de-la-crisis-de-ucrania-y-la-covid-19-en-la> (visitado el 2/08/2022), aunque no es una cuestión de interés para los fines de esta tesis.

³⁶⁷ En el estudio «La vida en medio de la pandemia: Hambre, migración y desplazamiento en África Oriental y el Cuerno de África» de junio de 2021. <https://eastandhornofafrica.iom.int/resources/iom-wfp-joint-report-east-and-horn-africa-june-2021>

³⁶⁸ Así lo alertaba el PMA en junio de 2021 al señalar que millones de refugiados enfrentan un futuro de incertidumbre y hambre pues los efectos de la pandemia en los presupuestos nacionales de ayuda están provocando la escasez de fondos para las operaciones de emergencia, lo cual está afectando negativamente su capacidad para responder y apoyar a las personas más vulnerables. <https://es.wfp.org/noticias/refugiados-enfrentan-hambre-covid-19-por-falta-de-fondos> (Visitado el 3/08/2022).

Todas estas consecuencias encontraron también reflejo en América Latina y el Caribe pues la pandemia impactó intensamente en la economía, en las estructuras de gobernanza y en los sectores más desprotegidos de la sociedad. En este sentido, no podemos olvidar que, pese a tener poco más del 8% de la población mundial, Latinoamérica cuenta con más del 30% de las víctimas mortales confirmadas por la COVID-19³⁶⁹. Por lo que respecta a la población migrante, refugiada y solicitante de asilo en América Latina, el contexto de la pandemia de la COVID-19 les ha afectado profundamente pues produjo inmovilidad forzada, deportaciones en condiciones de riesgo y aumentó los peligros asociados a la movilidad irregular. Sin duda, estas personas se encontraron en una situación de desventaja ante las respuestas de emergencia de los Estados de América Latina frente a la pandemia, en comparación con las poblaciones nacionales de los Estados receptores (Freier y Jara, 2021).

Así, a este panorama y a las duras consecuencias que ha tenido la COVID-19 en todos los ámbitos (algunos de los cuales analizamos en el capítulo segundo de esta tesis, en lo que a América Latina y el Caribe se refiere³⁷⁰), se unió de manera abrupta una severa crisis alimentaria a nivel planetario que surgió inmediatamente después del estallido de la guerra en Ucrania. Se trata de una crisis alimentaria sin precedentes y de mucha mayor severidad que las

³⁶⁹ Así lo recordaba Javier Solana *et al* en su artículo «Latinoamérica ante la tormenta perfecta» publicado en el periodo español, El País, el 26 de julio de 2021. <https://elpais.com/opinion/2021-07-26/latinoamerica-ante-la-tormenta-perfecta.html> (visto el 4/08/2022).

³⁷⁰ En el capítulo segundo se hacen hasta 13 referencias a la COVID-19 y al impacto que esta crisis ha tenido en la economía, la pobreza, el desempleo, la desigualdad, la educación y en la violencia –tema central de ese capítulo–.

anteriores acaecidas entre 2008³⁷¹ y 2012³⁷². A corto plazo, la interrupción del suministro de granos básicos y aceites producidos por Ucrania y Rusia –que juntos son los principales productores mundiales de, por ejemplo, trigo- impactó en el precio del pan y cereales en casi todo el mundo y tiene el potencial de desestabilizar los países del Magreb y Oriente Próximo, y parte de África. Como ejemplos, señalaremos que el 75% del trigo que consume Egipto proviene de Rusia y Ucrania. En Somalia la dependencia alcanza el 92% y, en Senegal el 56%³⁷³. En definitiva, y según las mismas fuentes, unos 50 países dependen de Rusia y Ucrania para abastecerse del 30% o más de su suministro de trigo.

Pero, como se va constatando, el impacto más grave de la guerra se percibirá en todo el mundo en los próximos meses y años, a través de la escasez de fertilizantes, provocada por la prohibición de su exportación por parte de Rusia y Bielorrusia (ambos, con creces, los mayores productores mundiales) y, según aducen éstos, a las sanciones occidentales a sus operadores comerciales. A su vez, los altísimos precios de la energía dispararán los costes de producción (mecanización y de los fertilizantes disponibles), pudiendo provocar una caída sustancial de los rendimientos agrícolas mundiales e imposibilitando su acceso a los agricultores a pequeña escala y familiares, que producen el 80% de los

³⁷¹ A mediados de 2008, cuando los precios internacionales de los alimentos alcanzaron su nivel más alto, tras dos años de rápidos aumentos, la comunidad internacional se movilizó para evitar la inminente crisis mundial de seguridad alimentaria. La FAO calcula que entre 2003 y 2007, el aumento de los precios de los alimentos contribuyó a incrementar en 75 millones el número de personas subnutridas, que ascendía a 923 millones. Informe de FAO: «El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008». <https://www.fao.org/3/i0291s/i0291s00.pdf>

³⁷² Por su parte, la crisis alimentaria de 2012 (con grandes subidas de los precios de los cereales) puso en riesgo de padecer hambre a 18 millones de personas en nueve países del Sahel. Además, más de un millón de niños y niñas quedaron expuestos a sufrir una severa malnutrición. Así lo señalaba Oxfam en su informe «Aprender de la crisis alimentaria de 2012 en el Sahel para mejorar la resiliencia de cara al futuro». <https://www.oxfam.org/es/informes/leccion-aprendida>

³⁷³ Del informe «Technical Briefing to FAO Members on The impact of COVID-19 and the War in Ukraine on the Outlook for Food Security and Nutrition». Rome, Friday, 25 March 2022, <https://www.fao.org/director-general/speeches/detail/en/c/1480598/>

alimentos. La crisis tendrá repercusiones negativas para las cosechas de los próximos años, no solo por el alto nivel de destrucción de los campos y de las herramientas agrícolas ucranianas por parte de Rusia, sino también porque podría afectar al suministro internacional debido al bloqueo de los puertos ucranianos³⁷⁴ y a los precios del gas natural y los fertilizantes, de los que Rusia es un exportador clave. Además, esta crisis impactó desde el primer momento en la ayuda humanitaria de emergencia en todo el mundo pues el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuya ayuda alimentaria proviene en más de un 50% de Ucrania, se ha visto obligada a recortar sus ayudas.

Todo este dramático escenario podría desestabilizar políticamente varias regiones en el mundo –África en primer lugar-, causar un agravamiento de las hambrunas y de las personas afectadas por el hambre y la malnutrición, aumentar la migración del campo a la ciudad de productores que no pueden acceder a insumos y –por esta vía- prolongar en el tiempo el impacto de esta crisis³⁷⁵.

América Latina y el Caribe no se han visto libres de esta crisis. En junio de 2022, solo 4 meses después del comienzo de la guerra en Ucrania, Lola Castro³⁷⁶ señalaba que *«se avecina una crisis oculta que, sin duda, afectará a millones de personas en la región y fuera de ella»*³⁷⁷. Según los datos del PMA

³⁷⁴ El PMA hizo múltiples llamamientos al desbloqueo de los puertos ucranianos en el Mar Negro pues su cierre era una amenaza a la provisión de alimentos y a millones de vidas en todo el mundo. Sin esta solución, la amenaza a la seguridad alimentaria mundial planteada por la guerra en curso resultará en «hambruna, la desestabilización de las naciones, así como la migración masiva por necesidad», dijo el Director Ejecutivo del WFP, David Beasley el 20 de mayo de 2022. <https://es.wfp.org/stories/wfp-renueva-llamado-abrir-puertos-mar-negro-temores-hambre-global> (visitado el 4/08/2022).

³⁷⁵ Esta información es de elaboración propia del doctorando en su condición de Representante Permanente Alternativo de España ante la FAO, el PMA y el FIDA en Roma y su acceso a diferentes fuentes de información e informes que se generan en estas instituciones.

³⁷⁶ Directora Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para América Latina y el Caribe.

³⁷⁷ Así lo señalaba en rueda de prensa celebrada en Ginebra el 14 de junio de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/06/1510262> (visto el 4/08/2022).

proporcionados por Castro, de los 2.300 millones de personas que se van a dormir cada noche con hambre o sin la suficiente cantidad de alimentos para desarrollar su vida de manera normal, el 11% (253 millones) se encuentra en América Latina y el Caribe³⁷⁸. Esta situación sobreviene después de que, a finales de 2021, la región mostrara signos de recuperación tras el primer impacto de la COVID-19, y el número de personas en situación de inseguridad alimentaria severa se redujera a 8,3 millones en los países que cubre el PMA³⁷⁹, frente a los 17,2 millones del momento álgido de la pandemia. Pero, como subraya Castro, *«el efecto dominó de los múltiples fenómenos climáticos, unido a la pandemia en curso y a la crisis alimentaria, energética y financiera vinculada a Ucrania, ha dejado a unos 9,7 millones de latinoamericanos con necesidad urgente de ayuda alimentaria»*. Según el PMA, si no se actúa, es probable que en los próximos meses (alrededor de finales de 2022) se eleve a unos 13,3 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria grave en América Latina y el Caribe³⁸⁰.

Vemos, en definitiva, que a los grandes y estructurales males que aquejan a este continente (básicamente tratados con anterioridad si convenimos que –de manera conceptual amplia- serían la violencia, la desigualdad y la corrupción) y que expulsan a miles de personas de sus lugares de residencia en busca de un mejor futuro, se han unido en pocos meses dos nuevas realidades, dos nuevos flagelos, como son una pandemia y una crisis alimentaria en ciernes, que exacerbaban esos males tradicionales y alientan aún más la migración en el

³⁷⁸ En 2021, la población total estimada de América Latina y el Caribe era de aproximadamente 640 millones de habitantes. <https://es.statista.com/estadisticas/1067800/poblacion-total-de-america-latina-y-el-caribe-por-subregion/> (visto el 2/08/2022).

³⁷⁹ El PMA está presente en los siguientes 14 países de la región: Chile, Cuba, Ecuador, Perú, Uruguay, Colombia, Brasil, Guatemala, Costa Rica, Haití, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

³⁸⁰ Así lo señalaba en rueda de prensa celebrada en Ginebra el 14 de junio de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/06/1510262> (visto el 8/08/2022).

continente. Dicho de otra manera, el cambio climático^{381 382}, la guerra de Ucrania, los efectos persistentes de la pandemia de COVID-19 y la crisis energética y financiera fuerzan a miles de personas en América Latina y el Caribe a emprender peligrosos caminos con la esperanza principal de llegar al norte del continente, especialmente a Estados Unidos, si bien otros países dentro del continente se han convertido en lugares de destino, tal y como analizaremos a continuación, pues asistimos también a una migración Sur-Sur.

4.3.3. Una crisis hemisférica y Venezuela, el mayor desplazamiento de personas en la historia de América Latina.

«*Tenemos a todo el continente en movimiento*». Esta frase³⁸³, que hemos repetido en varias ocasiones, resume con solo 7 palabras el escenario migratorio de América Latina y el Caribe en los últimos meses del 2022. La volvemos a utilizar pues el objetivo de estos tres primeros subpuntos de este epígrafe es describir, explicar y analizar el contexto social y migratorio en el que se encuentra el continente a escasos dos años de la celebración del 40º aniversario de la Declaración de Cartagena. Como venimos señalando, en 2024 se conmemorará «Cartagena +40», por lo que en estas líneas destacaremos la realidad de los que

³⁸¹ Según la FAO, el cambio climático es un importante factor en el aumento del hambre en el mundo y es una de las principales causas de las crisis alimentarias. Hoy en día, más de 690 millones de personas en el mundo pasan hambre por diversas razones y el cambio climático es una de ellas. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), si no se hace nada, 600 millones de personas más podrían pasar hambre en 2080 debido al cambio climático. Informe de Acción contra el Hambre www.accioncontraelhambre.org/es/te-contamos/blog-testimonios/cambio-climatico-que-impacto-tiene-sobre-el-hambre (visto el 8/08/2022).

³⁸² Para profundizar en este punto se sugiere ver el apartado «Predicción de los desplazamientos en el contexto del cambio climático» del Informe «Tendencias Globales. Desplazamientos Forzados en 2021» del ACNUR. https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html

³⁸³ De Lola Castro, Directora Regional del Programa Mundial de Alimentos para América Latina y el Caribe. También en <https://es.wfp.org/historias/multiples-crisis-en-america-latina-y-el-caribe> (visto el 10/08/2022).

están en movimientos en el continente y a la que tendrá que hacer frente la revisión del espíritu humanitario consagrado en Cartagena.

Así, en pleno 2022 nos encontramos con que la migración es un fenómeno hemisférico. Como señala Lola Castro:

«estamos viendo principalmente tres grupos de personas en movimiento: 1) antiguos emigrantes, como haitianos y venezolanos, que ya estaban en otro país y necesitan volver a emigrar debido a las nuevas dificultades económicas; 2) residentes de países latinoamericanos y caribeños que buscan oportunidades o huyen de contextos críticos; y 3) personas procedentes de otros continentes, como África y Asia, que creen que cruzar el Paso del Darién les dará la oportunidad de llegar a Estados Unidos»³⁸⁴.

Por lo tanto, como reitera Castro, ya no se habla de migración subregional en América Latina, y la tradicional Sur-Norte, sino que nos encontramos ante un fenómeno continental que afecta a toda la región, del Norte al Sur, y del Sur al Sur, incluidas todas las islas del Caribe. Como bien explica Castro, las rutas migratorias cambian constantemente, como se ha verificado en el Golfo del Darién. Así, en 2020, unas 5.000 personas cruzaron la peligrosa selva entre Colombia y Panamá. En 2021, fueron 150.000 y, sólo en el primer trimestre del año 2022, se ha registrado un aumento del 140% en comparación con 2021.

Esta misma tendencia es confirmada por Torres-Villarreal e Iregui-Parra (2020), quienes analizan los movimientos de personas en América Latina y el Caribe estos últimos años y consideran que la dinámica de las migraciones en este continente es cada vez más cambiante. *«En un principio las migraciones*

³⁸⁴ De la rueda de prensa celebrada en Ginebra, el 14 de junio de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/06/1510262> (visto el 10/08/2022).

solían ser hacia el norte del continente, pero desde hace algún tiempo se evidencia una tendencia a las migraciones dentro de los países del mismo continente» (p. 221). Por su parte, y también en esta línea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su informe de 2014 sobre «Movilidad Humana y Desarrollo», consideraba que, si bien los migrantes se desplazan predominantemente hacia los países con mayores niveles de desarrollo, a raíz de la recesión económica en los países de destino, la dinámica migratoria emergente es la migración de retorno a los países de origen, que por lo general tienen niveles de desarrollo más bajos. Asimismo, los movimientos de población a causa del grave deterioro ambiental, debido a la inestabilidad política o por razón de la violencia son otra tendencia común que lleva a un aumento de las corrientes y a la diversificación de los corredores y sus direcciones, como es el caso de la migración venezolana y su impacto en la región, lo que aumenta la migración irregular y con ello la exposición al riesgo en los corredores migratorias, la vulnerabilidad y la desprotección de los derechos humanos (OIM, 2014).

En la actualidad, la gran mayoría de esos migrantes se dirige a Estados Unidos³⁸⁵, pero Canadá y México³⁸⁶ son también países de destino. Como hemos señalado, al Darién, llegan también migrantes de África³⁸⁷ y Asia³⁸⁸,

³⁸⁵ En el contexto de la movilidad humana hacia Estados Unidos, estos últimos años ha cobrado importancia la situación de los migrantes provenientes del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) que transitan a través de territorio mexicano (Freier y Jara, 2021).

³⁸⁶ En 2019, aproximadamente 26 millones de personas originarias de América Latina y el Caribe vivían en los países de América del Norte (Freier y Jara, 2021).

³⁸⁷ En julio de 2017 la televisión pública francesa se hacía eco de que cada vez más migrantes de África quieren llegar a Estados Unidos emprendiendo un peligroso viaje a pie a través de América Latina. <https://www.france24.com/es/20190703-ruta-migratoria-africa-eeuu-america-latina> (visto el 13/08/2022).

³⁸⁸ Según datos del Sistema Nacional de Migración de Panamá, del 2014 a 2019 el aumento de los casos identificados ha sido de un 715%. La nacionalidad mayormente identificada a través de datos asociados a migración irregular de países asiáticos y africanos en la región es Bangladesh.

quienes se unen a los migrantes de la región y a los centroamericanos en su camino hacia el norte. Tras el terremoto ocurrido en Haití³⁸⁹ en 2010, la migración de personas originarias de dicho país hacia América del Sur generó desafíos importantes para los Estados de la región, particularmente en Argentina, Brasil y Chile (Freier y Jara, 2021). Como veremos a continuación, Colombia, Panamá, Perú, Chile, Ecuador y Brasil se han convertido también en países receptores, principalmente ligados a la crisis de Venezuela³⁹⁰, pero no solo a ella.

En este sentido, al tratar de hacer la foto fija de la migración latinoamericana, examen aparte merece el caso del éxodo venezolano de los últimos años, el cual ya se ha registrado como el mayor desplazamiento de personas en la historia de América Latina³⁹¹ y la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud en el mundo, según el ACNUR³⁹². Desde 2014 hasta la actualidad, más de 7 millones de venezolanos (el 20% de su población) han buscado protección en otros países, convirtiéndose este fenómeno en uno de los principales catalizadores de la migración en Latinoamérica. Como señala el ACNUR³⁹³, los países de Latinoamérica y el

www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/MOVIMIENTO_MIGRATORIO_DICIEMBRE_2021.pdf (visto el 13/08/2022).

³⁸⁹ El terremoto que devastó la nación caribeña el 12 de enero de 2010 originó un éxodo que sigue en movimiento, con decenas de miles de migrantes atascados en Colombia o México que provienen de Brasil y Chile. Así lo recoge el periodo español El País. <https://elpais.com/internacional/2021-08-09/el-exodo-silencioso-de-los-haitianos-en-america-latina.html> (visto el 13/08/2022).

³⁹⁰ Por ejemplo, en Chile, la migración internacional aumentó exponencialmente del 2015 al 2022. Los grupos migratorios que más crecieron fueron los colombianos, haitianos y venezolanos, concentrándose sobre todo en la región metropolitana y en el norte minero. Por lo que respecta a Colombia, los grupos migratorios que más han crecido los últimos años son, después de los venezolanos, los estadounidenses y los ecuatorianos (Torres-Villarreal e Iregui-Parra, 2020).

³⁹¹ Así lo definía Filippo Grandi, máximo responsable del ACNUR, en junio de 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-06-19/en-latinoamerica-hay-un-enfoque-humanitario-y-solidario-mas-fuerte-que-en-otras-regiones.html#?rel=mas> (visto el 14/08/2022).

³⁹² De la página oficial del ACNUR. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> (visto el 14/08/2022).

³⁹³ Informe del ACNUR «Venezuela en 2022: por qué los venezolanos siguen huyendo». <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/venezuela-2022>

Caribe acogen al 84% de las personas que huyen de Venezuela, por lo que podemos considerarlo como un problema básicamente latinoamericano. En este sentido, en abril de 2022, los principales países receptores de venezolanos eran Colombia (1,8 millones de migrantes y refugiados); Perú (1,29 millones); Ecuador (508.900); Chile (448.100); Brasil (261.400) y Argentina (170.000).

El drama de los refugiados venezolanos, el análisis de las causas que llevan a este éxodo masivo, su llegada a los países de la región, especialmente a Colombia³⁹⁴, y las respuestas jurídicas que están ofreciendo los países receptores será objeto de especial estudio en el capítulo cuarto.

Antes de cerrar este apartado, en el que hemos analizado la Declaración de Cartagena, y pasar a analizar uno de los conceptos principales de este estudio, debemos llamar de nuevo la atención sobre el contexto regional de los desplazados y refugiados en toda América Latina a escasos dos años del 2024, el cual solo puede ser calificado como de crisis migratoria sin parangón. En este sentido, contextualizar el fenómeno migratorio y la situación en la que se encuentran las personas en movimiento a lo largo de todo el continente, constituye el primer ejercicio a realizar de cara al proceso «Cartagena +40».

5. Nuevos refugiados o refugiados *de facto*. El estado del arte.

5.1. ¿Cuándo hablamos de refugio *de facto*? Los vacíos en la protección de los refugiados.

Como señalamos al principio de este capítulo, la regulación internacional en materia de refugiados contiene una alta carga de discrecionalidad, lo cual es natural en un contexto internacional donde los Estados son poco proclives a

³⁹⁴ A finales de julio de 2022, las cifras oficiales dieron un nuevo salto y señalaron que cerca de 2,5 millones de ciudadanos venezolanos se encontraban en todo el territorio colombiano, de acuerdo con un reciente informe de las autoridades migratorias colombianas. <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-26/petro-recibe-un-pais-con-25-millones-de-migrantes-venezolanos.html> (visto el 14/08/2022).

compromisos claros, y que -en el plano interno- se traduce en la utilización de conceptos jurídicos débiles o indeterminados que permiten amplios y, en muchos casos, abusivos márgenes de apreciación a las autoridades. En este sentido, los refugiados *de facto* –a los que venimos haciendo mención a lo largo de este estudio- se han convertido en la expresión de las enormes injusticias y dramas del mundo actual y constituyen una de las grandes asignaturas pendientes del Derecho Internacional. La comunidad internacional no puede continuar quieta, aferrándose al argumento de la inexistencia de obligaciones jurídico-internacionales respecto de los llamados refugiados *de facto*, pues son los propios Estados quienes han de crearlas ante una realidad que nos desborda (Gortázar, 1996).

En el punto 2 de este capítulo analizamos la definición de refugiado y tratamos de aclarar algunos conceptos que tienden a confundirse. En este sentido, parece oportuno recordar a estas alturas la diferencia entre migrante y refugiado, pero esta vez, atendiendo a la explicación dada por la Fundación Open Society³⁹⁵. Para ellos, el migrante ejerce el proceso de desplazarse cuando busca una nueva vida en un territorio distinto al habitual, y dicho movimiento incluye a todo aquel que lo hace, bien sea con o sin documento que acredite el estatus en el que se encuentra. Tanto aquellos que cuentan con un visado o un permiso de trabajo, como aquellos que se desplazan ostentando un carácter de irregularidad, son migrantes. Mientras que aquel que se desplaza teniendo como motivación el huir de una persecución, guerra o algún tipo de desastre ligado a la naturaleza y que, como consecuencia de ello, busca la protección de un

³⁹⁵ Es el mayor financiador privado del mundo de colectivos que trabajan en favor de los derechos humanos, la justicia y la democracia, con más de 20 fundaciones a nivel nacional y regional. <https://www.opensocietyfoundations.org/newsroom/open-society-foundations-spain/es>

Estado distinto al propio a fin de protegerse, es un refugiado y, como tal, requiere ser protegido y se le debe asegurar que no será enviado de retorno o hacia cualquier otro lugar en donde sea puesto en peligro (Open Society Foundation, 2015).

Nos parece interesante traer a colación la diferencia entre estos dos conceptos a fin de llamar la atención sobre la realidad de los refugiados *de facto*, es decir, «*aquellos que quedan fuera de la protección del derecho internacional a pesar de vivir una situación de miedo fundado a ser perseguidos injustamente*» (Pérez López SJ, 2015. p. 3). Es decir, existe un determinado colectivo de desplazados forzosos que no entran en ninguna categoría clásica de protección, por lo que terminan siendo excluidos u obteniendo un nivel de protección menor. Ante ello, surge la urgencia de lograr una definición jurídica más amplia e internacionalmente consensuada de refugiado, que recoja todas y cada una de las causas que fuerzan a una persona a abandonar su país. En este sentido, la figura del refugiado *de facto* busca ampliar esta protección y visibilizar a todas aquellas personas forzadas a emigrar debido a la violencia estructural, las políticas económicas erróneas o las calamidades naturales, entre otras causas.

Como venimos señalando, la definición propuesta por la Convención de Ginebra de 1951³⁹⁶, piedra angular de la protección del refugiado a nivel internacional, no cubre todas las situaciones de desplazamiento forzado presentes en la actualidad en el contexto mundial, ni –por ende- latinoamericano. Ante ello, limitarse a la definición de Ginebra, la cual puede considerarse como restringida y obsoleta, genera vacíos de protección a la población que huye de sus países, pues no reconoce a nivel internacional la situación de los refugiados

³⁹⁶ La definición de refugiado se encuentra en su Artículo 1, sección A, párrafo 1 (puede releerse en el punto 2.1 de este capítulo, en el que analizamos la Convención).

de hecho «o *de facto*» y como consecuencia de esto, se invisibiliza su situación de vulnerabilidad y de peligro. Por lo tanto, las herramientas de ayuda y protección que posee el Derecho Internacional Humanitario no son aplicadas a esta población, lo que las deja desamparadas. Además, muchas de estas personas son consideradas de manera genérica como migrantes ilegales, generándoles una mayor victimización y quedando a merced de la buena voluntad o discriminación de los Estados que los acogen (Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018). Ante ello, consideramos que las personas que se han visto desarraigadas de sus hogares, sin cruzar las fronteras nacionales o cruzándolas, por razones humanitarias, deberían ser consideradas como refugiadas, de la misma manera que aquellas que han sido reconocidas formalmente por la Convención ginebrina ya que son víctimas del mismo tipo de violencia (Valcárcel, 2019 y Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018).

Dicho con otras palabras, nos enfrentamos al problema de los refugiados «extra-convencionales», aquellos que no responden *prima facie* a la definición del artículo primero de la Convención de Ginebra, antes transcrito, o a las estrechas interpretaciones que, en ocasiones, los Estados realizan de dicho artículo. Se trata de refugiados producidos, por ejemplo, por la guerra o por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos (Gortázar, 1996). En la práctica, la definición de la Convención del 51 nunca ha recogido la totalidad de las circunstancias amenazantes que obligan a las personas a abandonar su hogar y su país (Valcárcel, 2011), por lo que, en los casos en que los Estados no pueden ofrecer protección *de facto* a sus ciudadanos, es la comunidad

internacional quien está obligada a ofrecerla (Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018).

Ante ello, como hemos analizado, algunos convenios de ámbito regional, posteriores al texto ginebrino, han recogido definiciones de refugiado que responden mejor al fenómeno de los «nuevos refugiados» (Gortázar, 1996), como la Convención de la Organización de la Unión Africana de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 que proponen definiciones ampliadas del concepto de refugiado para dar cabida a los nuevos fenómenos migratorios y a las nuevas brechas de protección que ellos suponen. Sin embargo, en el ámbito regional europeo, no se ha concluido ningún texto convencional por el cual los Estados se comprometan a proteger a los refugiados más allá de lo descrito por la Convención de Ginebra (Gortázar, 1996)³⁹⁷, si bien establece una protección complementaria a la Convención de Ginebra, como es el caso de la Directiva 2011/95/UE³⁹⁸ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, en la que se recoge la llamada «protección subsidiaria»³⁹⁹, que sucintamente analizamos en el punto 3.1.3.3.

Por lo tanto, afortunadamente, esa «zona gris» de la que hablábamos, es cada vez más clara, pues poco a poco y gracias al esfuerzo de numerosas

³⁹⁷ La Unión Europea, únicamente en el seno del denominado «tercer pilar» creado por el Tratado de la Unión Europea y relativo a las políticas comunes en materia de Interior y Justicia, ha establecido ciertas pautas para la cooperación con vistas al «reparto de cargas» respecto a la acogida o protección temporal de las personas desplazadas en situaciones provocadas por un conflicto armado o una guerra civil (Gortázar, 1996).

³⁹⁸ «Por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida», reza el nombre de la Directiva.

³⁹⁹ A este respecto, el CEAR (Comité Español de Ayuda al Refugiado) la define como: «*la protección internacional que ha de reconocerse a las personas de terceros países y a las apátridas que, sin reunir los requisitos para el reconocimiento del estatuto de persona refugiada, se considere que se pueden dar motivos fundados para creer que si regresase a su país de origen o de residencia habitual se enfrentarían a un riesgo de sufrir daños graves*». <https://diccionario.cear-euskadi.org/proteccion-subsidiaria/>

organizaciones, instituciones y expertos comprometidos, que están haciendo presión ante los poderes públicos de los distintos Estados para buscar una respuesta justa y eficaz al problema de los «nuevos refugiados», nos acercamos a una conceptualización más nítida de esta realidad, que nos permite llamar la atención sobre este fenómeno y tratar de buscar una solución jurídica satisfactoria, tal y como analizaremos a continuación. Es decir, asistimos a una incipiente sensibilidad y compromiso a nivel mundial ante esta amplia «zona gris» de millones de seres humanos olvidados, invisibilizados y desatendidos por el actual sistema internacional de protección humana, que en este trabajo consideramos como refugiados *de facto*.

5.2. La relación de la violencia estructural y el refugio *de facto* en América Latina.

En el capítulo anterior (punto 3.8) tratamos de justificar porqué consideramos que el concepto de «violencia estructural» de Johan Galtung es el que tiene mayor incidencia en la actualidad en América Latina América Latina y el Caribe. Para ello, profundizamos en este concepto, el cual surge de la distribución desigual del poder y los recursos, es decir, forma parte de la(s) estructura(s) (Galtung, 1969). Como vimos, Galtung aplica el término violencia estructural a aquellas situaciones en las que el daño afecta a la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad y libertad). Este daño es resultado de procesos sociales que generan desigualdad, estratificación social y exclusión de los recursos necesarios para la supervivencia, sin necesidad de aplicar para ello la violencia directa.

La violencia estructural sería entonces «*la suma total de todos los choques incrustados en las estructuras sociales y mundiales, y solidificados de*

tal forma que los resultados injustos, desiguales, son casi inmutables» (Galtung, 1998, p.16), e impiden, por lo tanto, satisfacer las necesidades básicas. La violencia estructural, que es explicada también como la violencia causada por las injusticias sociales y económicas, derivadas de un menor acceso de determinados grupos que no pueden satisfacer sus necesidades humanas básicas y que opera a nivel local, nacional, internacional y mundial (Jiménez y Muñoz, 2004), se convierte en una realidad que expulsa a sus víctimas de sus países de origen. A este respecto, si hablamos de insatisfacción de las necesidades humanas básicas y de desigualdad, no podemos olvidar que América Latina es la región más desigual del mundo, lo cual no es un descubrimiento nuevo, sino un fenómeno que está bien documentado, tal y como lo analizamos en el punto 4 del capítulo anterior.

Junto a este panorama, debemos tener en cuenta que América Latina se presenta –como hemos visto a lo largo de este capítulo- como una región peculiar en la protección de los refugiados, por varias razones: 1) la presencia de contradicciones sobre la protección de los refugiados y la migración forzada, como el hecho de que América Latina es una región que protege y produce refugiados al mismo tiempo; 2) la coexistencia –como hemos analizado- de sistemas de asilo político y estatuto de refugiado, la Declaración de Cartagena y el Sistema Universal recogido en la Convención de Ginebra, una definición regional amplia de la condición de refugiado, junto con el concepto restringido, internacionalmente reconocido; 3) la existencia de desafíos actuales en la determinación de la condición de refugiado; y 4) el establecimiento de alternativas de protección complementarias (Lyra y De Oliveira, 2018).

Ante este contexto regional y estas peculiaridades, consideramos –tras el detallado examen que hemos aportado sobre la violencia estructural y los flujos migratorios- que la crisis migratoria que hoy sufre el continente, no es producto solamente de las guerras o los desastres naturales, sino que es también –y en gran medida- consecuencia de la violencia estructural y la evidente falta de voluntad de los gobiernos para hacerle frente (Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018), situación que fuerza a muchos de los que se encuentran con fuerzas y algunos mínimos recursos, a abandonar su país en busca de un futuro mejor, creando refugiados *de facto*.

De nuevo, Venezuela se presenta como el caso paradigmático de una realidad sacudida por la violencia estructural que expulsa a sus ciudadanos, convirtiéndolos en refugiados *de facto*, al no quedar protegidos por el sistema universal previsto en la Convención de Ginebra, sino por la graciosa protección de los países de acogida, protección que solo puede ser calificada de provisional, escasamente homogeneizada y llena de obstáculos burocráticos, como analizaremos en el capítulo cuarto.

Así, ante esta realidad, ¿cómo podemos afrontar los desafíos de protección que suponen todos aquellos expulsados por la violencia estructural? ¿Qué definición de refugiado utilizaremos ante el fenómeno de la migración forzada y los desplazamientos que ocurren en la actualidad en América Latina?

5.3. El pensamiento social de la Iglesia Católica sobre el hecho refugio.

Para contestar a estas preguntas nos apoyaremos en la respuesta que ha dado la Iglesia a esta realidad pues, a lo largo de la historia, ha manifestado su preocupación sobre la movilidad humana, realizando exhortaciones y llamados para no dejar de lado la atención a las personas que se ven obligadas a dejar

sus países en contra de su voluntad, no sólo brindando ayuda pastoral, alojamiento, alimentación y atención médica allí donde ha podido, sino también por medio de documentos eclesiales (Fernández, 2016). Así, la Doctrina Social de la Iglesia ha presentado una serie de textos, tanto a nivel doctrinal como pastoral, en las que muestra su preocupación por las personas que deben migrar. El papa Pío XII, después de la Segunda Guerra Mundial, publicó un documento llamado «Exul familia» (1950), en el cual reconoce el derecho natural de migrar. Más tarde, Juan XXIII acentuó la necesidad de integrar en la comunidad cristiana a los grupos migrantes y, por medio de la «Carta Pastoralis Migratorum Cura» (1969), emitió normas y criterios para el trato pastoral a los migrantes.

El Consejo Pontificio de la Pastoral de Migración, por medio del documento «Erga Migrantes Caritas Christi» (2004), resume las intervenciones de Juan Pablo II sobre esta cuestión, destacando la dignidad de la persona, la cual debe ser respetada de modo especial cuando se encuentra migrando. A su vez, el Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes y el Pontificio Consejo «Cor Unum» han elaborado dos documentos trascendentales en materia de refugiados.

El primer documento, que se titula «Los Refugiados, un desafío a la Solidaridad»⁴⁰⁰ de 1992, incorpora el concepto de «refugiado *de facto*», el cual hace referencia no solo a toda persona perseguida a causa de su raza, religión pertenencia a grupos sociales o políticos sino también a toda víctima de los conflictos armados, las políticas económicas erróneas o desastres naturales, y,

⁴⁰⁰ Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes y Pontificio Consejo «Cor Unum». «Los Refugiados, un desafío a la Solidaridad». Ciudad del Vaticano. 1992. http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/documents/rc_pc_migrants_doc_19920625_refugees_en.html (visitado 12/08/2022).

por razones humanitarias, todo desplazado interno, es decir, cualquier civil desarraigado por la fuerza de su hogar por el mismo tipo de violencia que genera refugiados. Sin duda, nos encontramos ante un «*documento clave y profético en temas de movilidad humana, que marca una revolucionaria y contundente postura a favor de los refugiados*» (Fernández, 2016 p. 12), ya que reconoce en los refugiados el derecho a las condiciones necesarias para llevar una existencia plenamente humana, reafirma el principio de la repatriación voluntaria, exige que en los campamentos de refugiados se garantice a éstos una vida digna y que aquéllos lugares sean una solución de urgencia y, por lo tanto, provisional. Pero, su punto más trascendental es el que –como hemos visto- pide que todas las personas que son «*víctimas de conflictos armados, de políticas económicas erróneas o de calamidades naturales, sean reconocidos como refugiados de hecho o refugiado de facto*»⁴⁰¹. El documento continúa señalando que, por razones humanitarias, hoy en día existe una tendencia creciente a reconocer a esas personas como refugiados «*de facto*», dada la naturaleza involuntaria de su migración. Después de todo, los propios Estados que firmaron la Convención de Ginebra habían expresado la esperanza de que «*tuviera un valor ejemplar más allá de su alcance contractual*»⁴⁰².

El segundo documento, «Acoger a Cristo en los refugiados y en los desplazados forzosos»⁴⁰³, publicado en 2013, durante el pontificado del Papa Francisco, contiene orientaciones pastorales que confirman el documento de

⁴⁰¹ *Ibíd.* Punto 4.

⁴⁰² *Ibíd.*

⁴⁰³ Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes y Pontificio Consejo «Cor Unum». «Acoger a Cristo en los refugiados y en los desplazados forzosos». Orientaciones pastorales. Ciudad del Vaticano.2013.

http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/corunum_sp/publicazioni_sp/Rifugiati-2013-SPA.pdf (visitado 12/08/2022).

1992, y está dirigido a aquellas personas y organizaciones que trabajan con refugiados y desplazados forzosos. El documento reconoce que la migración y el contexto mundial han cambiado, que habrá –tal y como se ha confirmado- una tendencia a aumentar los flujos migratorios y que nos encontramos ante un fenómeno social cada vez más complejo. *«En el pasado era mucho más fácil distinguir entre migración voluntaria y migración forzada, entre quienes dejaban su país de nacimiento en búsqueda de un trabajo o una educación mejores, y los que lo hacían al ver su vida amenazada por persecuciones»*⁴⁰⁴, ya que los motivos para migrar eran mucho más claros o determinadas. *«Hoy se ha roto ese paradigma y se ha visto la necesidad de incorporar aquella movilidad humana producida por el clima y por los desplazados internos a causa de calamidades naturales. Como es obvio, necesitan protección de la comunidad internacional»*⁴⁰⁵, ideas que anteriormente no se consideraban.

Una de estas organizaciones que, en el seno de la Iglesia, tiene como misión acompañar, servir y defender a las personas en situación de desplazamiento, refugio y a las víctimas de trata de personas, es el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)⁴⁰⁶. Su actividad de protección de los refugiados en todo el mundo, pero en especial en América Latina durante años, le ha permitido adquirir un conocimiento destacado de la realidad de los refugiados, labor que

⁴⁰⁴ Ibíd, En su punto 3.

⁴⁰⁵ Ibíd, en su punto 4.

⁴⁰⁶ El Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) es una organización católica internacional, de carácter gubernamental, que pertenece a la Compañía de Jesús. Trabaja en más de 50 países. Fundado en 1981 por el entonces Preósito General de los jesuitas, Pedro Arrupe SJ, da prioridad a las actividades de acompañamiento y presencia directa y personal entre refugiados y desplazados, de tal manera que sus servicios se adecúen a las necesidades locales, de acuerdo a los recursos disponibles. <https://lac.jrs.net/es/sobre-nosotros/> (visitado 12/08/2022).

ha sido reconocida por el papa Francisco en su histórico discurso de 2013, «Servir, acompañar y defender»⁴⁰⁷.

5.4. La perspectiva del Papa Francisco frente a los refugiados.

Desde el comienzo de su pontificado, el 13 de marzo de 2013, el Papa Francisco ha mostrado una especial preocupación por la situación de los refugiados y los migrantes. De hecho, su primer viaje apostólico fuera de Roma, fue a Lampedusa⁴⁰⁸, el día 8 de julio de 2013, donde hizo un llamamiento al entendimiento y a la solidaridad con las miles de personas que ponen en riesgo su vida cada año atravesando los mares para llegar hasta Europa⁴⁰⁹. Pero, el Papa Francisco lleva mucho tiempo luchando sin cesar en favor de los derechos de los refugiados y de los solicitantes de asilo. Sin duda, este es uno de los temas destacados de su agenda pontificia y a la que presta mayor atención. El 19 de junio del 2013, tras su histórica visita a Lampedusa y la víspera del Día Mundial del Refugiado, lanzó un mensaje al mundo y a los gobiernos para que tuvieran una especial consideración con la situación de las familias refugiadas. «*No podemos dar la espalda a estas familias o a nuestros hermanos y hermanas refugiadas. Se nos ha llamado para que los ayudemos, para que seamos comprensivos y mostremos hospitalidad con ellos. Que la gente y las instituciones del mundo entero les ayuden*», apuntaba⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Discurso del Santo Padre en el Centro Astalli del SJR en Roma, Italia, 11 de septiembre de 2013, con motivo del 35° aniversario de la fundación del SJR. <http://es.radiovaticana.va/storico/2013/09/11/servir,acompa%C3%B1ar,defender,franciscoentrelosrefugiados/spa-727524> (visitado 12/08/2022).

⁴⁰⁸ Lampedusa es una de las islas Pelagias del Mediterráneo, al sur de Italia, a la que en los últimos 25 años han llegado miles de migrantes africanos, se ha convertido en símbolo del drama migratorio e insignia universal de la acogida. Sin duda, tras la visita del Papa Francisco, se convirtió en un lugar simbólico del siglo XXI.

⁴⁰⁹ Así lo recogía la nota publicada por el ACNUR tras su visita. <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2013/7/5b081cd3b/1353-el-papa-francisco-pide-por-los-inmigrantes-y-refugiados-durante-su-historica-visita-a-lampedusa> (visitado 13/08/2022).

⁴¹⁰ *Ibíd.*

Más tarde, conmovido por los grandes flujos de refugiados, principalmente de sirios y afganos hacia Europa durante 2015 y 2016, el Papa Francisco visitó el campo de refugiados de Moria⁴¹¹, en la isla griega de Lesbos, el 16 de abril de 2016, visita que se convertiría en otro símbolo de su preocupación por los migrantes y refugiados. Como bien destacan Carámbula y Valcárcel (2021), impactado por esta tragedia, inmediatamente después de su visita a Lesbos, el Santo Padre creó la Sección Migrantes y Refugiados⁴¹², vinculado al Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral, para ser competente en temas relacionados con los migrantes, los necesitados, los enfermos, los excluidos y marginados, los presos y los desempleados, además de las víctimas de conflictos armados, desastres naturales y todas las formas de esclavitud y tortura, mostrando nuevamente su especial preocupación por este tema. Esta institucionalización puede verse como parte de un proceso de interiorización del propio Vaticano de las enseñanzas del Papa sobre la crisis de solidaridad y un giro hacia la acción como resultado de una mayor compasión y comprensión de los problemas migratorios (Carámbula y Valcárcel, 2021).

Pasados nueve años de aquella histórica visita a Lampedusa, y ante la crisis migratoria global en la que nos encontramos, resuenan con fuerza las palabras que el Papa pronunció allí:

«¿Dónde está la sangre de tu hermano cuyo grito llega hasta mí? Hoy nadie en el mundo se siente responsable de esto; hemos perdido el

⁴¹¹ El campamento de Moria fue incendiado en 2020 por algunos de los propios refugiados residentes en un intento acuciante por atraer la atención de la comunidad internacional sobre sus horribles condiciones de vida y sus desesperadas realidades (Carámbula y Valcárcel, 2021).

⁴¹² Es un departamento de la curia vaticana orientado a la acción pastoral y dirigido personalmente por el Papa Francisco a raíz de su convicción de que son necesarios esfuerzos y una atención especial para asegurar que los que se encuentran forzados a migrar no sean excluidos u olvidados. Para conocer más sobre esta institución se sugiere visitar su web oficial: <https://migrants-refugees.va/es/>

sentido de la responsabilidad fraterna; hemos caído en la actitud hipócrita del sacerdote y del servidor del altar, de los que hablaba Jesús en la parábola del Buen Samaritano: vemos al hermano medio muerto al borde del camino, quizás pensamos «pobrecito», y seguimos nuestro camino, no nos compete; y con eso nos quedamos tranquilos, nos sentimos en paz. La cultura del bienestar, que nos lleva a pensar en nosotros mismos, nos hace insensibles al grito de los otros, nos hace vivir en pompas de jabón, que son bonitas, pero no son nada, son la ilusión de lo fútil, de lo provisional, que lleva a la indiferencia hacia los otros, o mejor, lleva a la globalización de la indiferencia. En este mundo de la globalización hemos caído en la globalización de la indiferencia. ¡Nos hemos acostumbrado al sufrimiento del otro, no tiene que ver con nosotros, no nos importa, no nos concierne!»⁴¹³.

Desgraciadamente, las palabras que el Papa pronunciaba en Lampedusa siguen siendo muy actuales y resumen su preocupación por la situación de las personas en movimiento. «*La globalización de la indiferencia*» -como él la define- hace invisibles a miles de personas que intentan llegar a Europa o a Estados Unidos. La advertencia de Francisco sigue siendo hoy de una actualidad desconcertante y la respuesta a este drama debe ser universal. Como afirma Donatella Parisi⁴¹⁴, la responsabilidad es, por tanto, compartida porque nadie

⁴¹³Visita a Lampedusa. Homilía del Santo Padre Francisco. Campo de deportes «Arena». Lunes, 8 de julio de 2013 https://www.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa.html (visitado 15/08/2022).

⁴¹⁴ Es la responsable de comunicación del Centro Astalli, sede italiana del Servicio Jesuita a Refugiados-JRS. Desde hace 40 años se dedica a actividades y servicios que tienen como objetivo acompañar, servir y defender los derechos de quienes llegan a Italia huyendo de las guerras y la violencia, no pocas veces incluso de la tortura. Centro Astalli también tiene el compromiso de dar a conocer a la opinión pública quiénes son los refugiados, su historia y los motivos que los han traído hasta aquí. <https://www.centroastalli.it/chi-siamo/centro-astalli/>

puede ignorar lo que está ocurriendo, nadie puede mirar hacia otro lado con respecto a las muchas personas que están perdiendo la vida en busca de un futuro mejor y no se puede olvidar que «*los que se van no tienen elección, no tienen alternativa, huyen de guerras, de dictaduras, de graves formas de injusticia social*»⁴¹⁵.

El siguiente gran paso práctico dado por el Papa Francisco lo constituyeron los «20 Puntos de Acción del Papa Francisco para los Pactos Globales»⁴¹⁶, que analizamos ampliamente en el punto 3.3.4. Debemos recordar que, bajo el liderazgo directo del Papa Francisco, la Sección Migrantes y Refugiados elaboró y publicó este conjunto de «20 Puntos» como una contribución a la planeación, negociación y adopción de los Pactos Globales sobre Migrantes y Refugiados a finales de 2018. Esta propuesta se realizó tras escuchar a las Conferencias Episcopales y a las ONG católicas que trabajan en esa área, las cuales incluyeron una profunda reflexión acerca de las mejores prácticas de la Iglesia que se han desarrollado a lo largo de los años (Carámbula y Valcárcel, 2021). Como establece el documento, los 20 Puntos abogan por una serie de medidas concretas, eficaces y acreditadas y se articulan en torno a cuatro verbos que se han convertido en el *leitmotiv* de la propuesta del Papa Francisco, por lo que es oportuno recordarlos: acoger, proteger, promover e integrar⁴¹⁷. Cada uno de estos verbos representa una actividad y un llamamiento concreto a la acción, que hemos analizado anteriormente.

⁴¹⁵ En Nota de prensa <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2022-07/aniversario-viaje-papa-lampedusa-isla-no-olvidar-migrantes.html> (visitado 18/08/2022).

⁴¹⁶ Puede verse el documento en <https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/03/20-Puntos-de-Acci%C3%B3n-para-los-Pactos-Globales.ES.pdf>

⁴¹⁷ Su Santidad no ha dejado de recordarnos «*su deseo de reafirmar que nuestra respuesta común ante la migración podría articularse en torno a estos cuatro verbos*». Así lo hizo –por ejemplo– en su discurso a los participantes en el Foro Internacional «Migraciones y paz» (21 febrero 2017) o en su mensaje para la Jornada Mundial del Emigrante y el Refugiado de 2018 (14 enero 2018), entre otras muchas

En definitiva, las palabras del Papa Francisco siguen siendo terriblemente pertinentes, sobre todo, porque, a pesar de la pandemia, el fenómeno de las migraciones y, en particular, el número de refugiados sigue aumentando año tras año. Así lo señalaba Paolo Beccegato⁴¹⁸ quien considera que con sus palabras sobre la migración y el refugio, el Papa expresa su total conciencia de que esto es una prueba de fuego de lo mal que están las cosas en el mundo. *«Los fenómenos migratorios son como un espía, señalan un gran malestar de la humanidad, queramos o no entenderlo. Por eso el Papa Francisco nos exhorta y dice: cuidado con la indiferencia, cuidado con acostumbrarse a las muertes en el mar y a los dramas que ocurren en el mundo porque esta es la realidad, nos toca tomar conciencia de ella y hacer algo para cambiar»*⁴¹⁹.

5.4.1. La migración vista desde la encíclica Fratelli Tutti.

Dos de las tres cartas encíclicas⁴²⁰ escritas por el Papa Francisco hasta la fecha («Laudato si»⁴²¹, del 24 de mayo de 2015 y «Fratelli tutti»⁴²², del 3 de octubre de 2020) hacen referencia a las personas en movimiento y a la trata de personas. Como señalan Carámbula y Valcárcel (2021), puede resultar sorprendente para algunos saber que «Laudato si», dentro del enfoque sobre el

intervenciones.

<https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2017/08/21/mens.html> (visitado 19/08/2022).

⁴¹⁸ Es Subdirector de Caritas Italia. Entrevista en 2021, con motivo del 8º aniversario de la visita del Papa a Lampedusa. <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2021-07/papa-francisco-aniversario-lampedusa-indicacion-ruta.html> (visitado 19/08/2022).

⁴¹⁹ *Ibíd.*

⁴²⁰ La primera que escribió fue «Lumen Fidei», publicada el 29 de junio de 2013, y trata sobre la fe desde la teología católica.

⁴²¹ Trata sobre el cuidado de la casa común, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

⁴²² Trata sobre la fraternidad y la amistad social.

respeto al mundo natural, hace referencia a la indiferencia ante la trata de personas y a otros aspectos como la pobreza. En ella, el Papa Francisco plantea una visión holística de la creación de Dios. Advierte que el cuidado de la naturaleza no puede existir separado del cuidado de la persona humana: *«Es claramente incoherente combatir el tráfico de especies en peligro de extinción y, al mismo tiempo, permanecer completamente indiferentes ante la trata de personas, despreocuparse de los pobres o emprender la destrucción de otro ser humano considerado indeseable»* (Papa Francisco, 2015, p. 91).

Nuevamente en 2020, con la encíclica *«Fratelli tutti»*, el Papa vuelve a poner a la inmigración como una de sus grandes preocupaciones y uno de los principales problemas que deben interpelar a los líderes internacionales. En este sentido, señala que *«las migraciones constituirán un elemento determinante del futuro del mundo. Pero hoy están afectadas por una pérdida de ese sentido de la responsabilidad fraterna, sobre el que se basa toda sociedad civil»* (Papa Francisco, 2020, p. 40). Así, uno de los capítulos principales de la encíclica se titula *«Sin dignidad humana en las fronteras»* (Papa Francisco, 2020, pp. 37-41) y en éste, el Santo Padre sostiene que:

«Tanto desde algunos regímenes políticos populistas como desde planteamientos económicos liberales, se sostiene que hay que evitar a toda costa la llegada de personas migrantes. Al mismo tiempo se argumenta que conviene limitar la ayuda a los países pobres, de modo que toquen fondo y decidan tomar medidas de austeridad. No se advierte que, detrás de estas afirmaciones abstractas difíciles de sostener, hay muchas vidas que se desgarran. Muchos escapan de la guerra, de persecuciones, de catástrofes naturales. Otros, con todo derecho, buscan

oportunidades para ellos y para sus familias. Sueñan con un futuro mejor y desean crear las condiciones para que se haga realidad» (Papa Francisco, 2020, p. 37)

En este documento, el Papa Francisco anima a no tener miedo ante las personas migrantes y da ejemplo a la Iglesia para «acompañar» a los que de una u otra forma se ven obligados a huir. Invita a ir más allá de esas reacciones primarias, porque:

«el problema es cuando esas dudas y esos miedos condicionan nuestra forma de pensar y de actuar hasta el punto de convertirnos en seres intolerantes, cerrados y quizás, sin darnos cuenta, incluso racistas. [...] El miedo nos priva así del deseo y de la capacidad de encuentro con el otro» (Papa Francisco, 2020, p. 41).

En definitiva, en esta encíclica, el Papa nos recuerda que somos una sola familia, donde la dignidad humana es el valor fundamental. Centra su llamado a favor de los inmigrantes en la dignidad humana, la cual es irrenunciable. Las personas migrantes no son considerados suficientemente dignos para participar en la vida social como cualquier otro, y nos olvidamos que tienen la misma dignidad intrínseca de cualquier persona. Nunca se dirá que no son humanos, pero, en la práctica, con las decisiones y el modo de tratarlos, se expresa que se los considera menos valiosos, menos importantes, menos humanos. Es inaceptable que los cristianos compartan esta mentalidad y estas actitudes, haciendo prevalecer a veces ciertas preferencias políticas por encima de hondas convicciones de la propia fe: la inalienable dignidad de cada persona humana más allá de su origen, color o religión, y la ley suprema del amor fraterno (Papa Francisco, 2020, p. 39).

5.5. Hacia una definición consensuada del refugio *de facto*.

Hemos repetido hasta la saciedad que la Convención de Ginebra de 1951 se muestra insuficiente cuando tratamos de aplicarla a la situación de los «nuevos refugiados» o refugiados *de facto*. A esto se une las interpretaciones restringidas o «minimalistas» (Gortázar, 1996) que muchos Estados realizan de dicha Convención. Refugiados *de facto* no son solo quienes, necesitados de protección, no cumplen todos los requisitos para que les sea aplicable la Convención de Ginebra —i.e, algunos de los refugiados de la violencia estructural, ya mencionados—, sino que, también son refugiados *de facto* muchos refugiados según dicha Convención, que no son reconocidos como tales, entre otras razones, porque los Estados no la interpretan o aplican adecuadamente. En este último caso, nos encontramos ante refugiados que, por diversas razones, no reciben, o incluso, ni siquiera solicitan, el reconocimiento de su estatuto, bien por miedo a que ésta no les sea reconocida y puedan ser expulsados, o por temor a represalias contra sus familiares en el país de origen (Gortázar, 1996).

Por todo ello, en este trabajo abogamos por contribuir a justificar la necesidad de consensuar una definición jurídica internacional que proteja a los refugiados *de facto*. Una definición que no se centre en las causas de la huida, sino en la dignidad humana y en el riesgo que esa huida forzosa supone para ellos. Más concretamente, vemos la necesidad de hacer un llamado al uso de una definición más amplia sobre el refugio, en línea con la ofrecida por la Iglesia Católica en su documento «Los Refugiados, un desafío a la Solidaridad»⁴²³ de 1992, anteriormente analizado.

⁴²³ Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes y Pontificio Consejo «Cor Unum». Los Refugiados, un desafío a la Solidaridad. Ciudad del Vaticano. 1992.

Por otro lado, consideramos que la Declaración de Cartagena y el Plan de Acción de México, que surgen para fortalecer la protección Internacional de los refugiados en América Latina, constituyen el marco regional para brindar protección a las personas víctimas de la migración forzada en la región, ya que poseen una definición ampliada de la condición de refugiado. Como señala el importante documento «Acercamiento al uso del concepto de refugiado *de facto* en el contexto de las nuevas violencias en América Latina» (Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018), al que venimos haciendo referencia en este estudio, la herencia reconocida en las Declaraciones de Cartagena, el Pacto de San José y el Plan de Acción de México no son meros discursos de buena voluntad, sino que reflejan la voluntad de hacer un debido balance entre los legítimos intereses del Estado en materia de seguridad y las necesidades humanitarias de las personas que requieren protección, mediante una aplicación integral y convergente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados, a fin de fortalecer la protección de los refugiados y otras personas que también requieren protección. Es necesario que los Estados permitan el reconocimiento de los perfiles y necesidades de protección de los refugiados con ocasión de las distintas conflictividades derivadas de las dinámicas de violencia y a las que se enfrentan las víctimas civiles. Por tanto, la protección debe brindarse y ampliarse a quienes huyen de la guerra y las violencias estructurales presentes en la región.

Señala también, que los marcos de protección internacional han pasado de ser «*pro homine*» o de carácter humanitario para convertirse en una

http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/documents/rc_pc_migrants_doc_19920625_refugees_en.html (visitado 15/08/2022).

preocupación de seguridad nacional, que desequilibra la balanza contra los derechos de los refugiados, lo que significa literalmente el cierre de las fronteras a los migrantes forzados. En línea con lo señalado por el Papa Francisco en la encíclica «Fratelli Tutti», el desplazamiento forzado y el refugio no son problemas locales o estáticos, razón por la cual, el verdadero desafío en una comunidad globalizada radica en la implementación de una solidaridad internacional fundada en el respeto y vigencia de los derechos humanos, que abarque eficazmente el tratamiento del tema desde una perspectiva de protección integral de la persona humana (Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018).

Todo este proceso de revisión y ampliación del concepto de refugiado, debe tener, en definitiva, dos pilares fundamentales, una interpretación actualizada y real de las causas que fuerzan a miles de personas a abandonar sus países y la inalienable dignidad de cada persona humana más allá de su origen, color o religión.

6. Conclusiones.

En este capítulo hemos abordado el segundo de los dos temas objeto de estudio de esta tesis doctoral, el refugio *de facto* y los temas relacionados, en el marco de la realidad actual de América Latina y el Caribe. Hemos tratado de dar luz sobre los conceptos de refugio, asilo y migración pues, como vimos, presentan diversas aproximaciones (epistemológica, jurídica, popular y mediática, entre otras) y, dependiendo del campo de análisis, el lenguaje utilizado y –sobre todo- del contexto socio-político, estos conceptos tienen significados diferentes. En este sentido, vimos cómo, especialmente en América

Latina, existe confusión entre los términos asilo y refugio, al encontramos con un doble sistema, el Sistema Latinoamericano sobre Asilo Diplomático y Territorial y, por otro lado, el Sistema Universal de Protección de los Refugiados, siendo ésta una de las peculiaridades que presenta la región en materia de protección de los refugiados.

Analizamos el marco de protección internacional de los refugiados, cuyos documentos clave son la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. A estos se han unido, recientemente, tres importantes documentos, la Declaración de Nueva York de 2016 y los Pactos Mundiales sobre Migración y Refugio de 2018, iniciativas que constituyen un hito en materia de solidaridad mundial y para la protección de los refugiados en un momento de la historia en el que se registran desplazamientos sin precedentes de personas. Asimismo, estudiamos la protección jurídica de los refugiados a nivel regional africano, europeo y latinoamericano. A este último marco dedicamos mayor atención, al ser esta región el principal ámbito geográfico de estudio de esta tesis y cuna de la Declaración de Cartagena.

Como hemos visto, la Declaración de Cartagena reafirma la importancia del derecho de asilo y el principio de no devolución. En palabras de Edson Louidor *et al* (2019), esta declaración pretende abarcar la protección y el tratamiento que ha de brindarse a los refugiados durante todo el ciclo del desplazamiento forzado, a través de la búsqueda activa de soluciones duraderas donde se logre la integración de los refugiados a la vida productiva del país, así como la necesidad de coordinar y armonizar los sistemas universales y regionales con los esfuerzos nacionales. Junto a ello, desarrolla un concepto de refugiado, por la cual es mundialmente conocida, mucho más amplio del que

propuso la Convención ginebrina de 1951. Pero, debemos retener que Cartagena es mucho más que su definición ampliada, pues lo valioso de ella es su configuración como un documento vivo, un «*continuum*», que permite hablar de un proceso de desarrollo progresivo. La declaración de Cartagena, y los documentos posteriores que la enriquecen y perfeccionan, ponen la centralidad en la protección internacional en su sentido amplio, al hacer énfasis en las condiciones objetivas imperantes en el país de origen y no en las condiciones subjetivas del solicitante.

En 2024 se celebrarán los 40 años de la adopción de la Declaración, lo cual presenta un marco temporal insoslayable para el análisis de los avances y de las lagunas existentes en la protección internacional de la población solicitante de asilo, refugiada y apátrida. Este momento histórico debería ser aprovechado para abordar las situaciones derivadas de los desplazamientos humanos, masivos y no voluntarios, que se están produciendo en la actualidad en América Latina, principalmente la enorme crisis de los millones de venezolanos que están siendo forzados a abandonar su país.

Cartagena +40, debe ser también la oportunidad para, en línea con el camino marcado por Cartagena en 1984, renunciar al viejo concepto de refugiado y definir una categoría nueva que abarque a todas las manifestaciones de refugiados que existen en la actualidad en el mundo. Ante ello, no debemos caer en la trampa del término, lo importante no debe ser la palabra, sino lo que queremos transmitir, es decir, reconocer que nos encontramos ante «vacíos de protección», pues existen grupos de personas que se han visto obligadas a abandonar sus países y no están obteniendo protección internacional, sino la protección que los países receptores generosamente le están otorgando. En

otras palabras, existe una amplia «zona gris» de millones de personas olvidadas y desatendidas *-de facto-* por el actual sistema internacional de protección humana. En ellos queremos centrar nuestra mirada.

Desafortunadamente, hoy en día, no hay una estandarización de la protección, como sí la había en Ginebra en 1951 para los casos europeos, después de la Segunda Guerra Mundial. Esta obsolescencia del modelo ginebrino debe impulsar nuevas propuestas de definición de la condición de refugiado, consensuadas y adaptadas a las nuevas y complejas realidades migratorias. La idea final, más allá del concepto seleccionado, es hacer frente a esos «vacíos de protección» y acordar una solución intermedia que pueda englobar, no solo a los refugiados *de iure* –es decir, a aquellos que logran el reconocimiento del Estado de llegada y por lo tanto, el estatuto de refugiado- sino a todas las personas que se encuentren en situación de migración forzosa y su vida corre peligro -como los millones de venezolanos con necesidad de protección internacional- (Loudor *et al*, 2019), a los cuales, en este estudio, consideramos como refugiados *de facto*.

CAPÍTULO TERCERO – MARCO METODOLÓGICO Y SU JUSTIFICACIÓN.

*«Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas,
de pronto, cambiaron todas las preguntas»*

Mario Benedetti

1. Introducción.

El presente capítulo tiene por objetivo analizar las principales características que, desde el punto de vista metodológico, tiene la presente tesis

doctoral. A estos efectos, se ha estructurado el texto en cinco apartados. En primer lugar, se desarrolla con argumentos técnicos, la justificación expuesta en la introducción de esta tesis sobre la necesidad de analizar la relación entre la violencia estructural y la migración forzosa en el actual contexto latinoamericano. En segundo lugar, se enuncian las preguntas de investigación y los objetivos perseguidos por esta tesis doctoral. En el tercer punto, se plantea y desarrolla la hipótesis de trabajo de esta investigación, para, a continuación, centrar los apartados cuarto y quinto en las técnicas de recogida y análisis de datos, respectivamente, en las se mencionan las principales características del proceso general de recolección de datos, se explica cómo se ha procedido a seleccionar a las personas encuestadas y el proceso de elaboración de estas encuestas. Además, se analizará el proceso de elaboración del estudio de caso planteado en esta tesis, para el cual se plantea un marco metodológico propio en el capítulo cuarto.

2. La problemática y la justificación de su relevancia.

Tal y como analizamos en los dos capítulos anteriores, centrados en la violencia estructural y en el refugio *de facto*, defendemos en este trabajo la existencia de una relación causal entre estos dos fenómenos. Es decir, la violencia estructural, concepto científico, ampliamente contrastado, es causa y razón de la expulsión masiva de personas de sus países, quienes buscan una mayor calidad de vida y la protección de sus derechos humanos fundamentales. Junto a ello, nos encontramos con que los refugiados *de facto*, al no estar protegidos por las convenciones y normas internacionales en la materia y quedar –por lo tanto- sometidas a la discrecionalidad de los Estados a los que llegan,

constituyen una de las grandes asignaturas pendientes del Derecho Internacional.

Venezuela, y su deriva de estos últimos años, es un ejemplo práctico, un caso de libro, de este doble fenómeno. Los problemas socioeconómicos estructurales que sufre Venezuela, (que hemos señalado en el capítulo primero y que analizaremos con mayor profundidad en el Estudio de Caso del capítulo cuarto), se ajustan a la descripción del concepto científico de violencia estructural, la cual es la razón del éxodo masivo de venezolanos que se ha registrado desde 2015, y así lo hemos justificado en este trabajo. Es menester recordar que, a principios de 2023, el ACNUR señalaba que más de 7,13 millones de venezolanos habían salido de Venezuela para huir de la violencia⁴²⁴, la inseguridad, las amenazas, y la falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales, amén del irrespeto a los derechos humanos. Esta se ha convertido en una de las crisis de desplazamiento de mayor magnitud en el mundo⁴²⁵.

Estos refugiados forzosos venezolanos, la mayoría de los cuales ha llegado a los países de la región (Colombia, Perú y Ecuador son, por este orden, los mayores receptores), se encontraron con que, si bien esos países cuentan con marcos legislativos conformes o superiores a los estándares internacionales de protección internacional de los refugiados (la mayoría han incorporado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena⁴²⁶), la

⁴²⁴ En este sentido, según el último informe del Observatorio Venezolano de Violencia (Informe Anual de Violencia 2022), Venezuela se mantiene entre los tres países más violentos de la región de América Latina en el año 2022, con una tasa de 35,3 muertos por cada 100.000 habitantes. La percepción mayoritaria del 70% de la población es que la situación de la violencia en el país se mantuvo igual (34%) entre los años 2021 y 2022 o de que hubo un incremento (36%). Un sector minoritario, pero importante, de casi un tercio de la población (30%), piensa que sí mejoró en ese lapso temporal. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2022/> (visto el 22 de enero de 2023).

⁴²⁵ Así lo destacaba el ACNUR en su web oficial <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> (visitado el 22 de enero de 2023).

⁴²⁶ Así lo analizamos en el punto 4 del capítulo segundo.

respuesta dada a este fenómeno concreto ha sido, en general, restrictiva, temporal, poco generosa y discrecional. Esta respuesta y la obsolescencia de la definición de refugiado propuesta por la Convención de Ginebra de 1951, han creado una amplia «zona gris» de millones de seres humanos olvidados y desatendidos *-de facto-* por el actual sistema internacional de protección humana, entre los que consideramos que se encuentran la mayoría de venezolanos que han huido de Venezuela estos últimos años.

Ante esta situación, esta región cuenta, no solo con una tradición secular de protección del asilo y el refugio de *larga data*, que solo puede calificarse de generosa, sino que, más concretamente, cuenta con la Declaración de Cartagena de 1984, uno de los hitos de esta tradición, que recoge una definición ampliada del concepto de refugiado y que convierte a la región en un modelo mundial de legislación sobre los refugiados, centrada en los derechos humanos (Freier, 2015). Lamentablemente, esta definición, a pesar de haber sido incluida en la mayoría de las legislaciones de los países de la región, no se está aplicando en la actualidad. En este sentido, la figura del refugio *de facto* (que analizamos en el punto 5 del capítulo segundo), buscaría ampliar esta protección y visibilizar a todas aquellas personas forzadas a emigrar debido a la violencia, los conflictos armados, las políticas económicas erróneas o las calamidades naturales, entre otras causas.

Por lo tanto, en estas ideas (violencia estructural, refugio *de facto* y la Declaración de Cartagena) y en el nexo que se va creando entre ellas de manera teórica, como si se tratase de una cadena que busca reforzarse con el siguiente engranaje, se encuentra la relevancia de esta tesis doctoral y la correspondiente justificación de su pertinente presentación. Estas ideas serán entrelazadas en el

siguiente capítulo, a través del análisis del caso práctico, real y actual que supone la crisis migratoria y humanitaria de Venezuela.

Como consecuencia de las razones anteriormente expuestas, este trabajo puede contribuir modestamente, por un lado, a un mayor entendimiento del concepto general de la violencia, cuyos problemas siguen siendo muy oscuros (Sorel, 1906), y de la idea particular de violencia estructural, desarrollada por el sociólogo Johan Galtung y, por otro lado, a una mayor comprensión de la migración forzada en América Latina y de la figura del refugio *de facto*. Finalmente, existe otro motivo relevante para emprender este tipo de investigaciones, que no es otro que llamar, humildemente, la atención de los expertos en la materia y de los gobiernos de América Latina ante la necesidad de ampliar la protección de los millones de migrantes forzados que existen en la región, con especial referencia a los ciudadanos venezolanos, a través de la innovación jurídica y de nuevas políticas públicas que tengan a la Declaración de Cartagena y a su definición ampliada de refugiado como referentes.

3. Objetivos y preguntas de investigación:

El objetivo general de la presente investigación es el siguiente:

- Generar evidencia empírica sobre la relación causal existente entre la violencia estructural y el refugio *de facto*, en general en los países de América Latina y el Caribe y, en particular, en Venezuela.

En función del objetivo general señalado, los objetivos particulares de la investigación contenida en estas páginas son los que se detallan a continuación:

- a) Aproximarnos al concepto de la violencia y entender por qué América Latina es la región más violenta del mundo.

- b) Demostrar que la violencia estructural es el tipo de violencia predominante en América Latina, especialmente en Venezuela.
- c) Explicar la figura del refugio, del refugiado y del refugiado *de facto*, conocer el régimen internacional y el sistema regional latinoamericano de protección del refugiado.
- d) Reconocer que existen «vacíos de protección», pues grupos de personas se ven obligadas a abandonar sus países y no obtienen protección internacional, sino la protección que los países receptores generosamente les otorgan.
- e) Entender por qué existe una amplia «zona gris» de millones de personas olvidadas y desatendidas *-de facto-* por el actual sistema internacional de protección humana.
- f) Precisar que la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 contiene un marco adecuado para proteger a los refugiados forzosos en América Latina y que su definición ampliada de refugiado debe ser aplicada por los países de la región.
- g) Subrayar que el proceso de revisión de la Declaración de Cartagena, que concluirá a finales del 2024, puede ser la base para dar una respuesta jurídica internacional a aquel fenómeno.
- h) Dar a conocer el pensamiento social de la Iglesia Católica y del Papa Francisco sobre el hecho refugio.

Sobre la base de los objetivos señalados, son tres las preguntas de investigación que se han pretendido responder con el presente trabajo, las cuales constituyen la columna vertebral de esta tesis doctoral, a saber:

- 1) ¿Cuál es la relación que existe en la actualidad entre la violencia estructural en América Latina y la producción de flujos migratorios, con especial atención al caso de la población venezolana?
- 2) ¿Cuál es la situación legal de los emigrantes forzosos que no están protegidos por el Derecho Internacional o por las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos?
- 3) ¿Qué respuesta puede brindar la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 a la figura del refugio *de facto* y qué actualizaciones a la misma es posible sugerir en función del actual escenario en la región?

4. Hipótesis de trabajo.

En esta investigación se plantean tres hipótesis de trabajo que permitirán aproximarnos al tema de estudio:

- 1) Tradicionalmente, al hablar de violencia en América Latina nos referimos a las muertes violentas (por otros ciudadanos o por intervención policial), lesiones, robos, secuestro y extorsión, es decir la violencia delictiva interpersonal o violencia directa. Pero, el fenómeno global de la violencia en este continente se acerca más al concepto de violencia estructural, causada por las injusticias sociales y económicas derivadas de un menor acceso de determinados grupos que no pueden satisfacer sus necesidades humanas básicas.
- 2) Inicialmente, la emigración venezolana fue explicada por factores económicos y los venezolanos que abandonaban su país eran vistos

como emigrantes económicos. Pero, conforme se ha ido agravando la crisis humanitaria y migratoria en este país, a partir de 2014-2015, hemos entendido que este fenómeno es fruto de la violencia estructural y que estas personas entran en una nueva tipología que podríamos catalogar de refugiados *de facto*.

- 3) Ante el vacío de protección en el que se encuentran estos refugiados *de facto*, América Latina cuenta con un instrumento jurídico de vanguardia, la Declaración de Cartagena de 1984, cuya aplicación proporcionaría protección internacional suficiente a aquellos refugiados.

5. Técnicas de recogida de datos.

Para realizar esta tesis se ha planteado seguir el método cualitativo de investigación a fin de dotar al trabajo de una observación empírica del contexto social analizado, según la propuesta de autores como Christopher Lamont⁴²⁷, Detlef F. Sprinz y Yael Wolinsky-Nahmias⁴²⁸, cuyas obras hemos revisado. Los medios de investigación utilizados han sido, básicamente, de tres tipos: documental, entrevistas en profundidad y un estudio de caso.

5.1. Investigación documental.

Como señalamos en la introducción de esta tesis, nos encontramos ante una tesis doctoral que tiene un doble enfoque, sociológico y jurídico, de ahí la importancia de enhebrar bien las categorías procedentes, tanto de las ciencias

⁴²⁷ Autor de «Research Methods in Politics and International Relations» (2020) SAGE Publications.

⁴²⁸ Autores de «Models, Numbers and Cases. Methods for Studying International Relations» (2011). The University of Michigan.

sociales, como de las ciencias jurídicas. Más concretamente, y como se ha podido apreciar, en este trabajo nos hemos adentrado en el subcampo de las Relaciones Internacionales, lo cual presenta una metodología particular, tal y como explicaremos con mayor detalle en el siguiente capítulo.

En esta investigación se emplearon distintas fuentes que ayudaron a situar los temas, reflexionar sobre ellos y, finalmente, presentar las conclusiones. La recopilación de datos e información se hizo siguiendo el método cualitativo tradicional, es decir a través de la revisión de fuentes y documentos, principalmente artículos y libros de especialistas en la situación social y política latinoamericana, expertos en violencia, juristas expertos en refugio, asilo y migración, historiadores (colombianos y venezolanos), centros de pensamiento, documentos oficiales de ONGs y artículos de prensa de los diarios más prestigiosos.

Por lo que respecta al apartado sobre la violencia estructural, se revisó una parte destacada de la obra que Johan Galtung dedica a este tema, si bien, se reconoce la incapacidad para consultar su prodigiosa producción de 50 libros y más de 1.000 artículos. También se analizó la relectura, tanto a favor como en contra, que sobre este concepto hacen otros autores.

Asimismo, se consultaron informes oficiales de organizaciones internacionales, resoluciones de la ONU, la legislación de diferentes países, especialmente, de los gobiernos de la región receptores de refugiados y se llevó a cabo el análisis de diversa jurisprudencia. Las principales organizaciones citadas han sido, por razón de la materia, el ACNUR, la OIM, el BID, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la OEA, entre otras.

5.2. Entrevistas en profundidad.

Una fuente principal de obtención de información de esta tesis doctoral fueron las entrevistas a expertos. En este sentido, debemos recordar que la entrevista en profundidad:

«No es otra cosa que una técnica de obtener información, mediante una conversación personal con una o varias personas para un estudio analítico de información o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales. La entrevista en profundidad implica siempre un proceso de comunicación, en el transcurso del cual, ambos actores, entrevistador y entrevistado, pueden influirse mutuamente, tanto consciente como inconscientemente. La entrevista es fundamentalmente una conversación, en la que y durante la que, se ejercita el arte de hacer preguntas y escuchar respuestas» (Ruiz, 2012, p. 165).

En este estudio se realizaron 6 entrevistas en profundidad dirigidas a personas e instituciones que trabajan con personas desplazadas, y conocedoras de la realidad política y social de América Latina, y más concretamente de Venezuela, como país expulsor de personas, y Colombia, como principal país receptor de aquellos venezolanos. Para la realización de las entrevistas en profundidad se utilizó un guion de entrevista elaborado previamente, el cual permitió también dialogar con la persona entrevistada. Tras las entrevistas, se procesaron los datos obtenidos y se convirtieron en información destacada para la investigación.

Las personalidades e instituciones entrevistadas fueron las siguientes:

- 1) D. Edson Loudor. Director de la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas. Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
- 2) D^a Ligia Bolívar. Socióloga venezolana.
- 3) Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Refugio, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- 4) D. Oscar Calderón. Director de la oficina regional para América Latina y el Caribe del Servicio Jesuita a Refugiados.
- 5) D^a Amaya Valcárcel. International Advocacy Officer del Servicio Jesuitas a Refugiados.
- 6) D. Arturo Sosa SJ. Superior General de la Compañía de Jesús.

Estas entrevistas se encuentran transcritas en el Anexo de esta tesis.

5.3. Estudio de caso.

Esta tesis doctoral incorpora un estudio de caso en el capítulo cuarto, en el que se analiza la actual emigración forzada de venezolanos, un fenómeno sin precedentes en el continente. Este éxodo masivo supone un enorme desafío, no solo para los países receptores, sino para el sistema institucional latinoamericano de protección de los refugiados. Esta crisis abrió un debate jurídico en torno a si estos venezolanos deben ser considerarse refugiados, emigrantes económicos o emigrantes en situación irregular. Estos y otros aspectos, serán analizados en el capítulo siguiente, en el cual se incluye un Marco Metodológico propio para ese estudio de caso.

6. Técnicas de análisis de datos.

La información, una vez organizada y sistematizada, fue objeto de análisis. Para esta labor se utilizarán las estrategias de análisis de casos

propuestas por los autores anteriormente citados, entre las que se destacan las tipologías explicativas, los análisis comparativos cualitativos y los análisis de conjuntos difusos. En este proceso se hizo triangulación de la información, la cual se considera como:

«un intento de promoción de nuevas formas de investigación que enriquezcan el uso de la metodología cuantitativa con el recurso combinado de la cualitativa y viceversa. La triangulación busca el enriquecimiento de una investigación aplicándole un riguroso control de calidad, o, dicho de otro modo, el investigador se empeña en controlar metodológicamente su investigación, persuadido de que con ésta se verá enriquecida» (Ruiz, 2012, p. 327).

En todo caso, se pretende garantizar que la investigación desemboque en conclusiones debidamente controladas y adecuadas, de ahí la pertinencia del uso de la triangulación de la información (Ruiz, 2012). Huelga decir, que en el análisis de la información se buscó siempre la objetividad, para ello, la interpretación de la información fue realizada únicamente a partir de los datos aportados por las fuentes anteriormente señaladas.

Todo el proceso de investigación y escritura de esta tesis se ha desarrollado en aplicación de la técnica de lectura crítica o evaluativa. Así, en primer lugar, se verificó, antes de ser integrada en este estudio, que el texto, libro o artículo era una fuente coherente y apropiada, mostraba un lenguaje claro y presentaba evidencias de lo que defendía. A continuación, se verificó si comparaba sus afirmaciones con otras fuentes discrepantes y se buscaron las secuencias lógicas de sus conclusiones.

Finalmente, se pretende la mayor divulgación posible de este trabajo de investigación, no solo a lo largo del año 2023 y 2024, de cara al proceso de revisión de la Declaración de Cartagena de 1984, tal y como se señala en el propio título de esta tesis, sino en años posteriores, para que pueda servir de base de otros trabajos sobre la relación entre violencia estructural y migración forzada en América Latina.

Por todo ello, se pretende que la investigación resulte útil, tanto a la comunidad científica, como a las instituciones que trabajan en favor de los migrantes y refugiados, pues se espera que sea un instrumento teórico de referencia para trabajos posteriores que vayan en la misma línea investigativa. En todo caso, el esfuerzo realizado se ha guiado por la convicción de que el papel de una teoría es el de, simplemente, abrir nuevos caminos, sin pretender abarcarlo todo y sin negar la complejidad del tema, para que así nuevos investigadores puedan seguir sumando.

CAPÍTULO CUARTO – ESTUDIO DE CASO: LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA Y SUS MÚLTIPLES RESPUESTAS. LA RESPUESTA DE COLOMBIA.

«No hay mayor pena en el mundo que la pérdida de su tierra natal»

Frase atribuida al filósofo griego Eurípides

1. Introducción.

El éxodo venezolano está impactando a América Latina y el Caribe a una magnitud y velocidad nunca antes vistas. A finales de agosto de 2022, la ONU cifraba en 6,8 millones los migrantes y refugiados venezolanos en todo el

mundo⁴²⁹. La mayor parte de los migrantes (84%), en concreto 5,75 millones, llegaron a países de América Latina y el Caribe. Sólo Colombia ha recibido a 2,48 millones de venezolanos. Le siguen, según las mismas fuentes, Perú (1,22 millones), Ecuador (502.000), Chile (448.000) y Brasil (358.000), aunque la lista señala a 17 países del continente como receptores de venezolanos, es decir, han llegado a todos los rincones del hemisferio.

Las causas de este éxodo masivo de venezolanos son patentes y se explican por la violencia estructural que ha sufrido este país en las últimas décadas, lo que convierte a estos venezolanos en algo más que meros emigrantes económicos. En línea con lo que considera el ACNUR, la mayoría de estos venezolanos podrían ser considerados como refugiados según la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 y, muchos otros, quizás la gran parte, podrían ser clasificados como refugiados según la definición ampliada de la Declaración de Cartagena -al menos- por los 16 países de la región que la han incorporado a su legislación interna⁴³⁰ pues, la definición de Cartagena, con sus 5 elementos situacionales, busca proteger a quienes no pueden serlo mediante la aplicación de la definición convencional (Berganza *et al*, 2020). En este sentido, esta crisis se presenta como una verdadera prueba

⁴²⁹ El nuevo informe de la R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela), liderada por el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), representa un drástico aumento en relación a los datos de un informe de principios de julio que daba cuenta de 6,1 millones de migrantes y refugiados venezolanos, entre ellos casi 5,1 millones en la región. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022> (Visto el 3 de octubre de 2022).

⁴³⁰ Así lo reconoce el ACNUR en su importante «Nota de Orientación sobre Consideraciones de Protección internacional para los venezolanos». Actualización I, 21 Mayo de 2019. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html> Esta nota actualiza y reemplaza la «Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos» de marzo de 2018. <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html> (Visitado el 7 Noviembre 2022).

de fuego para la Declaración de Cartagena, una de las propuestas más avanzadas del mundo en materia de refugio.

Ante ello, la respuesta de la región ha sido tan variada como sistemas legislativos encontramos. La mayoría de los países ha creado respuestas específicas para estos venezolanos, otorgándoles una protección temporal (Ochoa, 2020) y sorteando los acuerdos e instrumentos regionales que permitirían soluciones más generosas y abiertas.

Tras examinar el contexto venezolano que ha provoca el éxodo de sus nacionales, analizaremos la miscelánea de reacciones de los países de la región, en el convencimiento de que las soluciones individuales no pueden hacer frente al problema de fondo, por lo que es necesario apelar al espíritu regional de cooperación. Posteriormente, nos centraremos en analizar, con más profundidad, la respuesta de Colombia a este flujo masivo, que implica un desafío enorme para el Estado y la sociedad colombiana. Como veremos, los estrechos lazos entre ciudadanos de ambos países son el elemento fundamental para entender por qué Colombia es el país -de todo el mundo- que más venezolanos ha recibido, ante la violencia estructural que azota a Venezuela.

2. Marco metodológico.

Con el fin de responder adecuadamente a las preguntas planteadas en esta tesis doctoral (las señalamos en el punto 3 del capítulo tercero), se ha desarrollado el presente estudio de caso para profundizar en la crisis migratoria que vive en la actualidad Venezuela, las causas que están detrás de este fenómeno y la protección jurídica que se propone para estas personas en América Latina y el Caribe, con especial referencia al caso de Colombia.

Un estudio de caso es un procedimiento de investigación que se centra en analizar detalladamente un asunto, un fenómeno, un grupo de personas, entre otros, para formular nuevas teorías (Giani, 2022). Esta metodología es aplicable principalmente en el análisis de fenómenos sociales y educativos. En este sentido, Stake (1998, p. 11) considera esta metodología como «*el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes*». Dicho de otra manera, la metodología de estudios de caso está diseñada para aquellos investigadores que desean profundizar en una situación o fenómeno determinado. Por su parte, Bell (2005) considera que esta metodología brinda la oportunidad de estudiar en profundidad una parte de cierto problema con un tiempo que generalmente es limitado. Como sujetos del análisis puede tenerse a un fenómeno, una persona, un evento o un caso muy concreto, donde el análisis deberá realizarse dentro del medio ambiente en que se desenvuelve el objeto de estudio (Muñoz, 2011).

En su conocida obra «Investigación con estudio de casos», Stake (1998) define tres tipos de estudios de caso:

- 1) Intrínseco. Es denominado así porque interesa conocer algo en particular que en sí es relevante, o bien, porque existe una necesidad expresa de llevar a cabo el estudio. Es decir, se decide realizarlo porque obtendremos información directa de su aplicación, no porque contribuirá a la comprensión de otros casos o de alguna problemática más general. Para este propósito se utiliza el siguiente tipo de estudio de caso, que el autor denomina como instrumental.
- 2) Instrumental. Se lleva a cabo para indagar sobre una cuestión más general que, mediante el estudio de un caso, puede aportar elementos de

análisis interesantes para entender una problemática en conjunto que no sólo involucra el caso específico que se estudia.

- 3) Colectivo. Se diferencia del instrumental debido a que se enfoca en el estudio simultáneo de varios casos con la misma problemática o situación, pero en diversas personas, familias, empresas o cualquier otro sujeto de estudio. La intención aquí es utilizar cada caso como un instrumento para conocer la situación en su conjunto, sobre un mismo aspecto.

Así, una vez que el investigador elige un caso, debe realizar un proceso de observación, indagación y consulta. El estudio de caso pretende identificar aquellas características que son comunes a otras situaciones, pero también las que hacen de ese caso en particular algo distinto. Su propósito será demostrar cómo estas características influyen de una u otra forma en un sistema, conjunto de personas o eventos con características similares. Como técnicas de recolección de datos generalmente se utilizan las encuestas y la observación, sin embargo, el estudio de casos no excluye a ninguna otra, por lo que el investigador podrá seleccionar las que mejor se adapten a su trabajo (Bell, 2005).

Pero, antes de adentrarnos en la metodología concreta que hemos utilizado en esta investigación, es pertinente hacer una reflexión sobre la naturaleza de este estudio. Como analizamos en el punto 2 del capítulo segundo (al tratar la cuestión de «¿quién es un refugiado?»), vimos que nos encontramos ante una tesis doctoral que tiene un doble enfoque, sociológico y jurídico, de ahí la importancia de enhebrar bien las categorías procedentes, tanto de las Ciencias Sociales, como de las Ciencias Jurídicas. Más concretamente, y como se ha apreciado, en este trabajo nos hemos adentrado en el subcampo de las Relaciones Internacionales (de hecho, el objetivo perseguido por este

doctorando es alcanzar un doctorado en esta disciplina), de ahí que se considere necesario realizar las siguientes consideraciones.

Como señala Sánchez (2013), hay muchas razones por las cuales los distintos subcampos de las Ciencias Sociales adoptan enfoques particulares de análisis, incluyendo la interposición de eventos significativos, emprendimientos académicos, entre otros. Una razón importante por la que los métodos cualitativos han sido importantes en la investigación de las Relaciones Internacionales es que el método de los estudios de caso, sobre todo la combinación del proceso de búsqueda y teorización tipológica, tienen ventajas considerables en el estudio de fenómenos complejos, tal y como es el que presentamos en este estudio.

La importancia de los métodos cualitativos en las Relaciones Internacionales refleja las ventajas de estos métodos en el estudio de fenómenos complejos y relativamente desestructurados y poco frecuentes, que se encuentran en el corazón del subcampo. Esto se debe, en gran parte, a la complejidad de las Relaciones Internacionales y la ubicuidad de los fenómenos, que en muchos aspectos son *sui generis*, generando así muchos rompecabezas difíciles de modelar formalmente y probar estadísticamente (Sánchez, 2013).

Como señalan Lamont y Bodunszynski (2020), las Relaciones Internacionales son un campo de estudio definido por metodologías cuestionadas y una gran pluralidad metodológica. Por lo tanto, existe una diversidad de enfoques teóricos para explicar o comprender la política mundial, junto con una amplia gama de métodos de investigación disponibles para el estudiante y el profesional de las Relaciones Internacionales. A pesar de ello, queremos destacar, a los efectos de esta introducción metodológica, que, como

señala Sánchez (2013), los estudios de caso en el subcampo de las Relaciones Internacionales no son estudios inconexos, a-teóricos e ideográficos, como sus críticos censuran. Por el contrario, estos forman un conjunto cada vez más estandarizado y riguroso y, junto con el trabajo estadístico y formal, han contribuido a mejorar de forma acumulativa el entendimiento de la política mundial.

Una vez dicho esto, es el momento de explicar que, desde el punto de vista metodológico, la investigación para este estudio de caso se ha llevado a cabo de la siguiente manera.

En primer lugar, se procedió a determinar y delimitar los objetivos de este estudio, que no son otros que dar luz sobre la situación jurídica en la que se encuentran los ciudadanos venezolanos que han abandonado su país estos últimos años y han buscado protección, principalmente en los países de la región latinoamericana. Antes de ello, se explicará el contexto político y social de Venezuela de estas últimas dos décadas, más concretamente desde la llegada de Hugo Chávez al poder en enero de 1999, y detallaremos su evolución hasta 2015, fecha en la que, aproximadamente, comenzó el éxodo masivo de venezolanos. En el fondo de este éxodo se encuentra, a nuestro modo de ver, la «violencia estructural» –concepto científico complejo desarrollado por el noruego Johan Galtung-, que analizamos en el capítulo primero, y que en este estudio de caso conectamos, vinculamos y asociamos a la realidad venezolana a través de pruebas sistemáticas y la relación de datos.

En segundo lugar, la recopilación de datos e información se hizo siguiendo el método cualitativo tradicional, es decir a través de la revisión de fuentes y documentos, principalmente artículos y libros de especialistas en la situación

social y política latinoamericana, juristas expertos en refugio, asilo y migración, historiadores (colombianos y venezolanos), centros de pensamiento, documentos oficiales de organizaciones internacionales y ONGs y artículos de prensa de los diarios más prestigiosos. Por lo que respecta a estos especialistas, se ha hecho especial mención al equipo de investigadores del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y a juristas y sociólogos de reconocido prestigio vinculados, mayoritariamente, a universidades latinoamericanas. Huelga decir que las principales organizaciones citadas han sido, por razón de la materia, el ACNUR, la OIM, el BID, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la OEA, entre otras.

Asimismo, al analizar las respuestas jurídicas que los países de la región latinoamericana han dado a la emigración venezolana, recurrimos al marco legislativo de estos países en materia de migración y refugio, tanto a nivel legal como reglamentario. En el caso de Colombia, en el cual se ha profundizado de manera especial, recurrimos no solo a su legislación, sino a Notas Conceptuales del Ministerio de Asuntos Exteriores, varios departamentos de estadísticas y a los discursos y notas de prensa de los diferentes presidentes de la República.

Espacio especial ha tenido en este estudio de caso la serie de entrevistas realizadas por el doctorando a especialistas en la materia de Colombia y Venezuela. Estas largas y estructuradas entrevistas han permitido conocer de primera mano aspectos destacados de esta crisis migratoria, analizar desde diferentes posiciones la respuesta regional y profundizar en conceptos clave de este trabajo como la violencia estructural, el refugio *de facto* y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. En este sentido, se entrevistó a Edson Loidor, del Instituto Pensar de Bogotá, con amplia experiencia en el campo de

los estudios migratorios y en el trabajo con migrantes haitianos y refugiados colombianos en América Latina y el Caribe y director de la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas de la Universidad Javeriana. Luoidor es también el coordinador del libro «Por una frontera garante de los Derechos Humanos» (2019), a la que hemos recurrido como base del análisis sobre «¿qué son los venezolanos que emigran?», del punto 3.3 del presente estudio de caso.

Otra entrevista destacada fue la realizada a Ligia Bolívar, socióloga venezolana radicada en Bogotá, con quien pudimos analizar el debate sobre la conceptualización de los venezolanos y los aspectos relevantes de la Declaración de Cartagena. También se entrevistó al Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, quien explicó el marco jurídico de la política migratoria del Estado colombiano. La cuarta entrevista se realizó a Oscar Calderón, director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Servicio Jesuita a Refugiados (RSJ), quien aportó un análisis sobre el refugio *de facto* y la migración forzosa. También se entrevistó a la Doctora Amaya Valcárcel, quien trabaja en la sede central del Servicio Jesuitas de Refugiados, en Roma, y es una experta en refugio. Por último, tuvimos el privilegio de entrevistar al Superior General de la Compañía de Jesús, Arturo Sosa SJ, quien, en su triple condición de venezolano, sociólogo y jesuita, nos ayudó a enmarcar los conceptos principales de esta tesis en la actual realidad de América Latina y el Caribe.

En tercer y último lugar, se llevó a cabo el análisis del drama de la emigración venezolana a partir del análisis de sus características, la comparación de los datos recopilados y de la bibliografía consultada. Este

análisis se dividió en 5 apartados. En el primero, se analiza el contexto socio-político y económico de Venezuela para tratar de entender las causas que provocaron el éxodo. En segundo lugar, se aplica la noción de «violencia estructural», analizada teóricamente en el capítulo primero, a la concreta realidad de Venezuela a fin de justificar su validez. Tras ello, se debate sobre el nivel de protección internacional al que pueden aspirar estos ciudadanos venezolanos y cómo debemos categorizarlos. En cuarto lugar, se analiza –de manera general- la respuesta jurídica dada por los gobiernos de América Latina y el Caribe a los venezolanos que emigraron a su territorio, desprendiéndose una serie de características comunes. Por último, se analiza –con más detenimiento- la especial relación que existe entre Colombia y Venezuela, lo cual explica la avalancha de venezolanos que decidieron emigrar a Colombia y la respuesta jurídica que los diferentes gobiernos colombianos han dado a este fenómeno desde 2013-2014.

3. El drama de la emigración venezolana y sus respuestas.

3.1. Venezuela: caudillismo, petróleo y crisis. De Chávez a Maduro.

La narración de la historia reciente de Venezuela, desde la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999 a la actualidad, puede hacerse desde muchos ángulos y perspectivas. No es nuestro propósito explicar las estructuras sociales, políticas, económicas o culturales, que facilitarían la comprensión de la accidentada y compleja historia contemporánea de Venezuela. Para ello, deben revisarse otros estudios. Pero sí debemos aportar algunas pinceladas de fondo que nos ayuden a entender por qué Venezuela ha llegado a la situación en la que se encuentra actualmente y nos permitan comprender la crisis migratoria objeto de este estudio.

En este sentido, en su certero libro «El destino trágico de Venezuela», Andrés Mejía (2009) nos da una breve lección magistral de la historia reciente de Venezuela a partir de dos conceptos que, una vez entendidos y asimilados, nos permiten adentrarnos en la idiosincrasia de este país. Mejía señala:

«La era de Juan Vicente Gómez⁴³¹ es una metáfora hiperbólica que simboliza la historia de Venezuela, porque en dicha era pueden verse dos elementos que, juntos, han constituido parte del destino trágico de Venezuela. El primero de ellos es el caudillismo, esa manifestación de la cultura política tan propia de América Latina, presente en todos nuestros países, pero que ha tenido más fuerza y más graves repercusiones en algunos de ellos, como Venezuela. El otro elemento es el petróleo, el petróleo en abundancia, el petróleo por mares y esa especie de narcosis que parece inducir en quienes lo poseen» (p. 42).

Sin lugar a dudas, caudillismo y petróleo son dos conceptos determinantes para entender la Venezuela anterior a Hugo Chávez y la Venezuela de la segunda década del siglo XXI. Sobre el caudillismo, podemos señalar -sin temor a equivocarnos- que Chávez fue un caudillo del siglo XXI, o como señaló Vargas Llosa, «*pertenecía a la robusta tradición de los caudillos de América Latina*»⁴³². En opinión de Enrique Krauze, Chávez revitalizó la figura del caudillo latinoamericano con un sesgo posmoderno⁴³³, que podría apreciarse en

⁴³¹ Fue un dictador que gobernó Venezuela desde 1908 hasta 1935. Durante su régimen, Venezuela empezó a ser un país petrolero. Gómez se apoderó de gran parte de las tierras del país e incrementó tanto su fortuna personal que pudo haber sido uno de los hombres más ricos del mundo en su momento (Mejía, 2009).

⁴³² Así lo señaló en una entrevista en el periódico español El País, en 2013 https://elpais.com/elpais/2013/03/08/opinion/1362743193_691007.html (visitado el 4 de octubre de 2022).

⁴³³ Así lo señaló el historiador, ensayista, editor e intelectual mexicano en una entrevista en 2013. <https://www.latercera.com/diario-impreso/enrique-krauze-chavez-revitalizo-la-figura-del-caudillo-latinoamericano-con-un-sesgo-posmoderno/> (visitado el 4 de octubre de 2022).

la construcción de un sistema político basado en el culto a su persona, el control de los recursos derivados del petróleo y el absoluto dominio del Estado y de los medios de comunicación. Por lo que respecta al petróleo, como señalaba el gran intelectual venezolano Arturo Uslar Pietri, éste ha sido el elemento natural que ha determinado el curso de la historia de Venezuela y la formación de su cultura. Este prestigioso político caraqueño consideraba que el petróleo era para Venezuela lo mismo que el Nilo fue para Egipto:

«Heródoto decía que Egipto era un don del Nilo. Con no menor razón, habría que decir que la Venezuela actual, con todos sus aspectos positivos y negativos, es una consecuencia de la riqueza petrolera y de la manera cómo los venezolanos han actuado bajo ella o frente a ella. Un agente tan desmesurado de transformación violentó y desvió los cauces normales de crecimiento que se ofrecían al pequeño país que era Venezuela en la mitad del presente siglo»⁴³⁴.

Así, desde la «enfermedad holandesa»⁴³⁵, «la maldición de los recursos naturales»⁴³⁶ o «el excremento del diablo»⁴³⁷, son muchos los epítetos, teorías y

⁴³⁴ Así lo señalaba en el prólogo de la obra «Petróleo y poder» de Andrés Sosa Pietri. Caracas: editorial Planeta Venezolana, 1993.

⁴³⁵ Con ese nombre se designa a una serie de efectos indeseables, los cuales, aparentemente suelen ocurrir cuando una economía recibe cantidades excesivamente elevadas de divisas por concepto de la exportación de un producto, como podría ser, por ejemplo, el petróleo. Una economía que sufra esta enfermedad experimentaría un retroceso estructural, causado paradójicamente por el éxito de sus exportaciones pues la economía tendería a concentrarse en la explotación de dicho producto y la industria y los servicios menguarían por causa del éxito en la exportación (Mejía, 2009).

⁴³⁶ Dicho concepto se refiere a la relación negativa que existe entre los recursos naturales y el crecimiento económico, es decir, los países ricos en recursos naturales experimentan tasas de crecimiento más bajas que los países pobres en recursos naturales. Algunos de estos estudios incluyen Auty (1993, 2001, 2007), Gylfason, Herbertson y Zoega (1999), Ross (1999) y Sachs y Warner (1995, 2001), entre otros (Gómez y Rodríguez, 2014).

⁴³⁷ Como señala Mejía (2009), además de la profética voz de Uslar Pietri, durante casi toda la segunda mitad del siglo XX resonaron en Venezuela las fatídicas admoniciones de Juan Pablo Pérez Alfonso, (ex Ministro de Fomento) gran artífice del régimen internacional del cartel del petróleo y quien tuvo la idea de fundar la OPEP. Pasaron a la historia sus palabras según las cuales el petróleo era «el excremento del diablo» y Venezuela estaba hundiéndose en tal excremento. En 1976 publicó el libro «Hundiéndonos en el excremento del diablo».

planteamientos que se han expuestos para explicar la relación de Venezuela con el petróleo y para analizar el impacto económico, social y cultural que éste ha tenido desde su descubrimiento hasta la más acuciante actualidad. Para muchos, y en resumen, faltó la valentía para «*sembrar el petróleo*»⁴³⁸, tal y como lo han reclamado varias generaciones de intelectuales y hombres de Estado.

Volviendo a la Venezuela contemporánea, debemos destacar que, entre mediados de los años cuarenta y finales de los setenta, Venezuela registró el crecimiento del PIB más grande de América Latina y uno de los mayores del mundo. En los años cincuenta, cientos de miles de europeos emigraron a esa tierra, donde el petróleo, una dictadura que mantenía la paz y el orden y una economía en crecimiento brindaban muchas oportunidades. Los años setenta y ochenta fueron de máxima expansión económica y social gracias al aumento de los precios del petróleo a partir de la crisis de 1973⁴³⁹. El 1 de enero de 1976, Venezuela nacionalizó la explotación del petróleo lo que llevó a la cumbre el carácter rentista del Estado venezolano (Mejía, 2009). Sería la época de la denominada popularmente como «Venezuela saudita», un periodo, en palabras

⁴³⁸ El 14 de julio de 1936, el diario «Ahora» de Caracas publicó una columna que llevaba la firma del intelectual venezolano Arturo Uslar Pietri y se titulaba «sembrar el petróleo». En ella, hacía a sus compatriotas, seducidos por la ilusión del petróleo, una severa advertencia: se dirigían hacia un estado de indolencia e incapacidad, al cual ellos, dentro de su hipnosis, veían como paraíso eterno de riqueza gratuita. En virtud del avance hacia ese falso paraíso, Venezuela estaba destruyendo las áreas productivas de su economía. Pietri advirtió que Venezuela llegaría, por ese camino, a convertirse en un país improductivo y ocioso, un inmenso parásito del petróleo, nadando en una abundancia momentánea y corruptora y abocado a una catástrofe inminente e inevitable (Mejía, 2009).

⁴³⁹ En octubre de 1973, los Estados árabes de la OPEP decretaron un embargo a las exportaciones de petróleo a Estados Unidos y a los países que apoyaban a Israel, como reacción a la guerra de Yom Kippur. Por causa de esta dramática decisión, el precio del petróleo experimentó un rápido y pronunciado ascenso. El Estado venezolano, ya bastante rico y ya bastante bañado por petrodólares, vio sus arcas inundarse en el más increíble festín de rentas (Mejía, 2009).

de Guillermo Morón⁴⁴⁰, «*de una escandalosa orgía de derroche, una especial euforia de hartazgo y riqueza fácil*» (1994, p.291).

Como señala este autor, este alto nivel de riqueza permitió a los gobiernos de la década de los ochenta y noventa evadir la toma de decisiones drásticas e impopulares pero que eran urgentes y necesarias ante la enorme desindustrialización, la desidia institucional, la mentalidad rentista⁴⁴¹ y paternalista que se implantó en la sociedad y la riqueza fácil que lo corrompía todo, postergando continuamente las consecuencias de realizar la necesaria transición a una economía post-rentística, moderna y que huyera del monocultivo del petróleo.

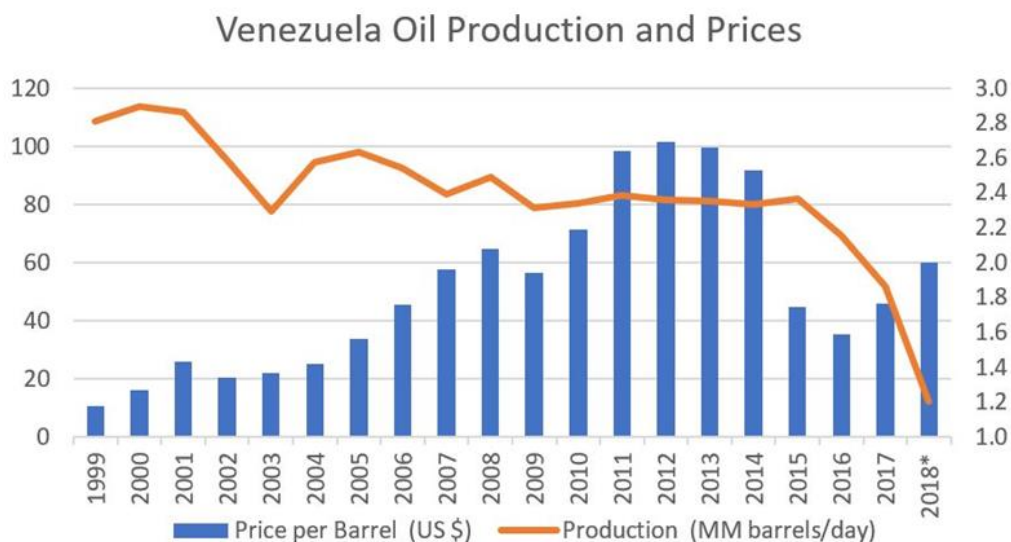
No podemos olvidar, como bien indica Mejía (2009), que la década previa a la llegada de Chávez al poder, Venezuela era un país al borde del colapso. Un país agobiado por innumerables y gigantescos compromisos de gasto. Un país ahorcado por una descomunal deuda pública contraída para poder seguir viviendo la ilusión de la bonanza. Un país cuya economía parecía limitarse a extraer petróleo y a gastar las divisas del oro negro en abundantes importaciones, muchas de ellas de carácter suntuario. Ante esta quiebra, Chávez ofreció a un pueblo sumido en la perplejidad, una interpretación diferente de sus realidades y culpó al neoliberalismo y al orden internacional de las penurias que

⁴⁴⁰ Fue un destacado escritor e historiador venezolano, autor de una «Historia general de Venezuela» y director de la Academia Nacional de la Historia de 1986 a 1995.

⁴⁴¹ A fin de entender mejor esta idea de Estado rentista, traemos a colación la reflexión de Arturo Sosa, General de los Jesuitas, quien señala: «*La relación de lo que es la renta petrolera con la sociedad y el Estado venezolano ha generado la cultura política rentista. El tema de la renta no es un tema únicamente de realidad económica: el tema de la renta es un tema de cultura política. Los venezolanos nos vemos sólo como rentistas. [...] La sociedad venezolana, durante muchos años, no vive de lo que produce: vive de lo que recibe por un bien que no produce, que es un bien natural. Los niveles de vida de la sociedad venezolana están por encima de su capacidad productiva, gracias a ese plus que ofrece la renta petrolera*». <https://historico.prodavinci.com/2016/10/14/actualidad/10-reflexiones-sobre-venezuela-de-arturo-sosa-abascal-nuevo-superior-general-de-la-compania-de-jesus/> (Visitado 9 de octubre de 2022).

sufrían Venezuela. Revivió el populismo, aunque no lo inventó, y le dijo al pueblo que no era necesario hacer un gran esfuerzo para cambiar la estructura productiva del país (Mejía, 2009).

Una de las claves para entender la época chavista es que su llegada al poder⁴⁴² coincide con un progresivo y mantenido aumento del precio del petróleo⁴⁴³. Esto generó unos ingresos sin precedentes⁴⁴⁴ para el gobierno de Chávez que le permitió financiar sus enormes gastos sociales.



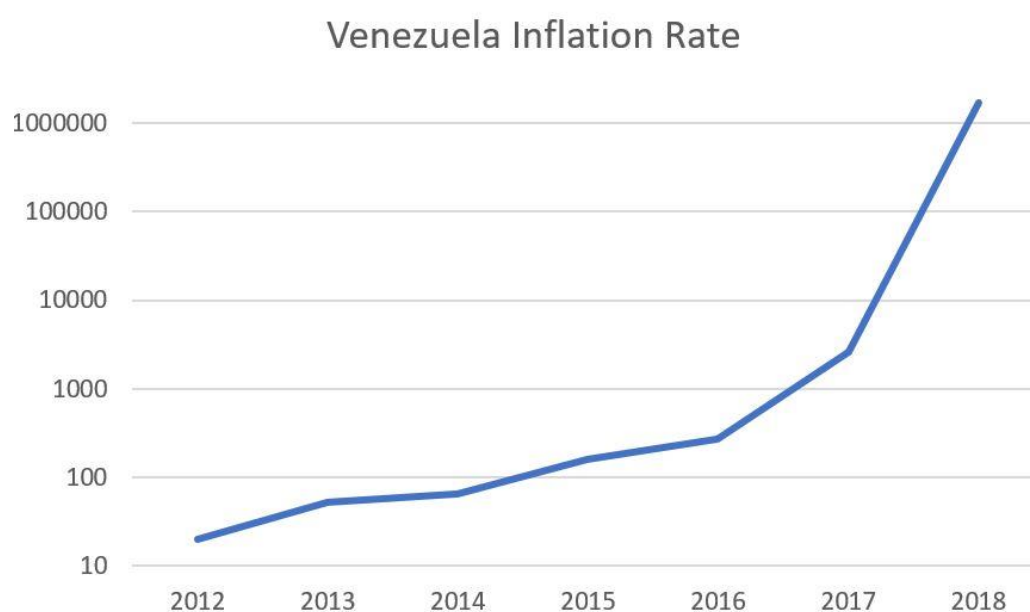
Fuente: Center for Strategic and International Studies (2019).

⁴⁴² Hugo Chávez fue presidente de Venezuela desde enero de 1999 hasta su muerte, el 5 de marzo de 2013.

⁴⁴³ Durante el primer mandato de Chávez (1998-2006), los precios del petróleo subieron de cerca de 10 dólares por barril a más de 78 dólares. Los precios seguirían aumentando hasta llegar a 88 dólares por barril en 2008 y, aunque caerían en 2009 por la crisis financiera internacional, a partir de 2010 volverían a crecer y se mantendrían entre los 84 y los 103 de promedio entre 2011 y 2014. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab (visto el 5 de octubre de 2022).

⁴⁴⁴ Entre 1999 y 2014, Venezuela recibió 960.589 millones de dólares. Un promedio de 56.500 millones anuales durante 17 años. Durante el mandato de Rafael Caldera (entre 1993 y 1998), el ingreso promedio de Venezuela por exportación de petróleo fue de 15.217 millones de dólares anuales. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab (visto el 5 de octubre de 2022).

Como vemos en esta gráfica, el ciclo cambió y los precios internacionales del petróleo comenzaron a descender dramáticamente un poco después de su muerte y llegada al poder de su sucesor, Nicolás Maduro⁴⁴⁵, en marzo de 2013. Así, a partir de 2014, el petróleo pasó de 111 dólares/barril, a menos de 30 a principios de 2016, lo que significó una caída del PIB de entre el 10 y 15% anual⁴⁴⁶, una escalada de la inflación sin precedentes⁴⁴⁷ y un empobrecimiento extremo de los salarios (Ochoa, 2020)⁴⁴⁸.



Fuente: Center for Strategic and International Studies (2019)⁴⁴⁹

⁴⁴⁵ Debe recordarse que, tras el fallecimiento de Chávez, su vicepresidente, Nicolás Maduro fue nombrado «presidente encargado» el 8 de marzo de 2013. Posteriormente, Maduro fue proclamado presidente tras las elecciones del 14 de abril de 2013.

⁴⁴⁶ Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, desde el 2013, cuando Nicolás Maduro tomó las riendas del país, hasta el 2021, el PIB de Venezuela ha perdido el 83,5% de su tamaño, pasando de los 258.993 millones de dólares que tenía en ese entonces, hasta apenas 42.530 millones en 2021. <https://www.portafolio.co/internacional/venezuela-en-la-era-maduro-el-pib-ha-caido-mas-del-80-551296> (visto el 8 de octubre de 2022).

⁴⁴⁷ En 2018, el año en que se disparó la hiperinflación, Venezuela registró una tasa de 130.060%. Cerró 2021 con una inflación acumulada anual de 686,4%. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59939636> (visto el 6 de octubre de 2022).

⁴⁴⁸ Javier Ochoa tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y un Certificado de Posgrado en Refugiados y Emergencias Humanitarias de su Instituto para el Estudio de la Migración Internacional. Ha publicado un destacado artículo sobre el tema que nos ocupa titulado «South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation?» en *International Journal of Refugee Law*, 2020, Vol 32, No 3, 472–497.

⁴⁴⁹ <https://www.csis.org/analysis/venezuelan-drama-14-charts> (visto el 6 de octubre de 2022).

Sin lugar a dudas, esta caída de los precios internacionales del petróleo, sumada a la mala gestión de la empresa estatal de petróleos (PDVSA), dirigida y administrada por el Estado⁴⁵⁰, (la cual pasó de producir 3,1 millones de barriles diarios en el 2000 a unos 665.000 barriles diarios en promedio durante el 2021)⁴⁵¹ y las sanciones⁴⁵² impuestas por el gobierno de los Estados Unidos⁴⁵³ al régimen de Nicolás Maduro (con el objetivo de bloquear el comercio del petróleo venezolano y contra dirigentes del entorno de Maduro), profundizaron la crisis económica del país a partir del 2015-2016. En este contexto, Venezuela vio duramente restringida su capacidad para exportar su única fuente de divisas, obtener préstamos de inversionistas extranjeros, acceder a servicios financieros internacionales y atraer inversiones productivas. Dicho de otra manera, con el paso de los años, la Venezuela chavista se volvió más dependiente de los ingresos petroleros y de los préstamos de los mercados financieros internacionales.

⁴⁵⁰ Como señala Javier Ochoa (2020), una insuficiente inversión, la mala gestión de la empresa, la escasez de equipos, suministros y mantenimiento de las plantas, la fuga de trabajadores calificados y el probado lavado de dinero de miles de millones de dólares que involucró a altos jefes de la compañía, generó en un escenario adverso para enfrentar la caída internacional del precio del petróleo.

⁴⁵¹ Datos aportados por el Observatorio Venezolano de Finanzas el 28 de marzo de 2022. <https://datosmacro.expansion.com/energia-y-medio-ambiente/petroleo/produccion/venezuela> y <https://observatoriodefianzas.com/rafael-quiroz-imposible-producir-2-millones-de-barriles-diarios-de-petroleo-en-2022/> (visto el 9 de octubre de 2022).

⁴⁵² Estados Unidos aprobó las primeras sanciones a Venezuela bajo la administración de Obama. En diciembre de 2014, el Congreso aprobó la «Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil de Venezuela», que ordenaba al presidente Obama a imponer sanciones a las fuerzas de seguridad venezolanas que reprimieron violentamente las protestas estudiantiles de febrero-marzo de 2014. A partir de 2017, el gobierno de Donald Trump aprobó más sanciones de manera progresiva que incluyeron la prohibición de comercializar bonos del Tesoro venezolano en mercados financieros estadounidenses o hacer negocios con PDVSA. También apuntaron contra funcionarios venezolanos, a quienes les congelaron los activos en EE.UU. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61487565> (visto el 9 de octubre de 2022).

⁴⁵³ Para profundizar en el tema de las sanciones de EE.UU. a Venezuela, se sugiere revisar el artículo «Are Sanctions Working in Venezuela?», publicado por el Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/are-sanctions-working-venezuela> (visto el 9 de octubre de 2022).

En este proceso autodestructivo, el gobierno de Chávez se encontró en una situación en la que ya no podía producir lo que no podía importar porque las infraestructuras productivas nacionales habían sido destruidas, expropiadas o abandonadas y porque no tenía divisas para importar las materias primas que necesitaban para la producción nacional. Como resultado, Venezuela, que en la década de 1990 producía el 70% de los alimentos que consumía e importaba solo el 30% restante, pasó a producir escasamente el 30% y a importar el 70%⁴⁵⁴ estos últimos años. (Algunos analistas aumentan esta dependencia de las importaciones de alimentos hasta el 75%)⁴⁵⁵.

Así, a partir del 2015, se aceleró profundamente el deterioro social a todos los niveles⁴⁵⁶. Debemos recordar que desde el 2013 comenzaron a aumentar las protestas sociales⁴⁵⁷ contra la crisis económica, la escasez y la delincuencia, manifestaciones que tuvieron su clímax en febrero de 2014, y que dejaron un saldo de 43 fallecidos, más de 480 heridos y 1.854 detenidos⁴⁵⁸.

Es decir, a todas las deficiencias estructurales del país que hemos visto, se sumaron –en un corto periodo de tiempo–, además de un repunte de la

⁴⁵⁴ Center for Strategic and International Studies (CSIS). <https://www.csis.org/analysis/venezuelan-drama-14-charts>

⁴⁵⁵ Así lo manifestó en marzo de 2020, Aquiles Hopkins, presidente de la Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela (Fedeagro). <https://www.bancaynegocios.com/importaciones-suministran-75-de-alimentos-que-se-consumen-en-venezuela/> (visto el 9 de octubre de 2022).

⁴⁵⁶ Es oportuno señalar a estas alturas que este doctorando tuvo la oportunidad de residir en Caracas de agosto de 2012 a agosto de 2016, al estar destinado como diplomático en la Embajada de España en Venezuela. Este periodo coincide con el fallecimiento de Hugo Chávez, la llegada al poder de Nicolás Maduro, el comienzo de la caída del precio del petróleo y del proceso hiperinflacionista, la fuerte devaluación del Bolívar, los episodios de violencia de febrero de 2014 y sus consecuencias, la agudización de la escasez de alimentos y medicinas, la detención (2014) y encarcelamiento del líder opositor Leopoldo López, entre otros episodios relevantes de la Venezuela contemporánea.

⁴⁵⁷ Según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS), en 2013 se registraron 4.410 protestas. <https://web.archive.org/web/20140129161034/http://www.noticiascol.com/2014/01/14/se-registraron-4-410-protestas-en-venezuela-durante-2013/> (visto el 9 de octubre de 2022).

⁴⁵⁸ Así lo señalaba la BBC en su noticia del 12 de marzo de 2014. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140311_venezuela_protestas_mes_az (visto el 9 de octubre de 2022).

violencia delictiva, la escasez alimentos, de medicamentos y de suministros médicos, la inflación más alta del mundo y la suspensión de garantías constitucionales⁴⁵⁹. Todo esto llevó a la población venezolana a enfrentar severos problemas de salud y desnutrición, el aumento de los índices de pobreza absoluta y un deterioro evidente en materia de respeto a los derechos humanos.

Por lo que respecta a la escasez de alimentos, como hemos señalado *ut supra*, Venezuela no produce, ni importa en la actualidad lo necesario para satisfacer la demanda de alimentos de su población, lo cual ha exacerbado una crisis humanitaria sin precedentes en el país. Según la ONG Human Rights Watch (HRW)⁴⁶⁰, en 2018, el 80% de los hogares venezolanos sufría inseguridad alimentaria, lo que significa que carecían de los suficientes alimentos y nutrientes. Asimismo, señala que, entre 2015 y 2017, el 11,7% de los venezolanos (3,7 millones de personas) estaba desnutrida, frente a menos del 5% entre 2008 y 2013. Pero, solo tres años después, en 2021, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) aumentaba a cerca de 10 millones (un 32% de la población total) los venezolanos que padecían inseguridad alimentaria y necesitaban su pronta asistencia⁴⁶¹. Esta cifra incluye a 2,3 millones de personas con inseguridad alimentaria grave.

En relación al estado del sistema de salud, la falta de medicamentos, de insumos y de equipos médicos, nuevamente, Venezuela se encuentra en una

⁴⁵⁹ Así lo criticaba la oposición al gobierno de Maduro tras las manifestaciones de febrero de 2014. Se sugiere la lectura del siguiente artículo periodístico para profundizar en el convulso contexto político de Venezuela de febrero de 2014. <https://cnnespanol.cnn.com/2014/02/18/10-claves-para-entender-que-esta-pasando-en-venezuela/> (visto el 4 de diciembre de 2022).

⁴⁶⁰ Así lo señala en su informe de abril de 2019, «Venezuela's humanitarian emergency» https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/venezuela0419_web.pdf (visto el 9 de octubre de 2022).

⁴⁶¹ Así lo señalaba el PMA en su Nota de 19 de abril de 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/04/1491032> (visitado el 8 de octubre de 2022).

situación sin parangón en su historia reciente. Según Human Rights Watch (HRW)⁴⁶² el sistema de salud de Venezuela ha estado en declive desde 2012 y las condiciones han sufrido un deterioro drástico desde 2017 hasta los meses recientes. Asimismo, señala que en Venezuela están ocurriendo brotes de enfermedades que podrían prevenirse con vacunas y que ya habían sido erradicadas en el país, como la malaria y tuberculosis, las cuales han aumentado de forma constante en los últimos años.

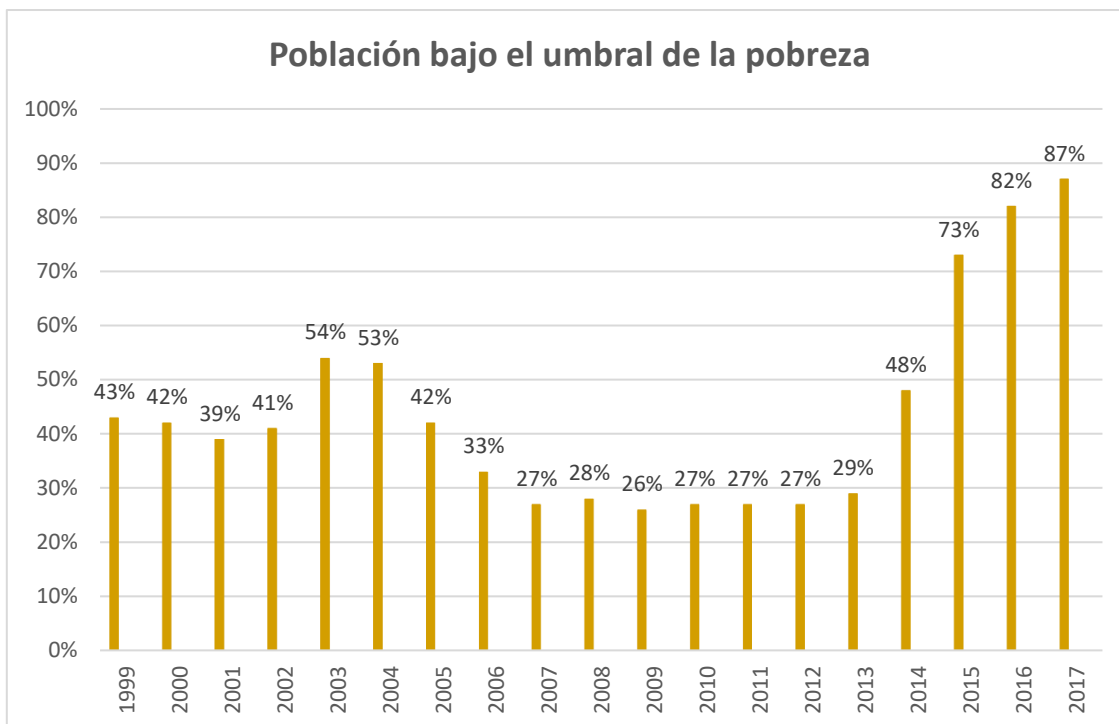
Por lo que respecta al VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana), es difícil estimar las tendencias recientes dado que ha disminuido sustancialmente la cantidad de pruebas de detección que se realizan por la falta de insumos para realizar pruebas. Además, no se han publicado datos de seguimiento sobre nuevos diagnósticos de VIH desde 2016. El informe señala que Venezuela es el único país del mundo donde numerosas personas con VIH se han visto obligadas a suspender su tratamiento debido a la falta de disponibilidad de medicamentos antirretrovirales. Por su parte, la Federación Farmacéutica Venezolana, (FEFARVEN), estimaba en mayo de 2018, que ocho de cada diez medicamentos no estaban disponibles en las farmacias por la hiperinflación que afectaba a la economía venezolana. También apuntaba que la escasez se ubica en un 90% en el caso de los fármacos de alto costo para enfermedades como cáncer, VIH y hemofilia. Además, dada la escasez, a principios de ese año se registraron aumentos en el precio de los medicamentos de entre 1.000 y 3.000%⁴⁶³.

⁴⁶² Así lo señala en su informe de abril de 2019, «La emergencia humanitaria en Venezuela» <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de> (visto el 9 de octubre de 2022).

⁴⁶³ Así lo recogía el artículo «La escasez de medicinas mata en Venezuela», de Álvaro Fuente publicado en el periódico de España, El País el 7 de mayo de 2018. https://elpais.com/elpais/2018/04/23/planeta_futuro/1524502559_810295.html (visto el 9 de octubre de 2022).

Además, como señala HRW, desde 2016, la mortalidad materna ha aumentado un 65% y la mortalidad infantil un 30%. Aunque la mortalidad infantil ha aumentado en toda la región, Venezuela es el único país de América del Sur que ha vuelto a tener tasas de mortalidad infantil tan altas como las de la década de 1990. Por último, otro aspecto importante que recuerda Ochoa (2020), es que aproximadamente el 50% de los médicos han salido de Venezuela en los últimos años. El deterioro del sistema de salud y la epidemia de COVID-19 se han cobrado un precio particular, al expulsar a miles de médicos que buscan mejores condiciones de vida, sin olvidar que muchos han fallecido a causa de la COVID-19, pues debieron trabajar con equipos mínimos de protección.

Otra muestra del grave deterioro que ha sufrido el país estos últimos años es el aumento dramático de los índices de pobreza. Como muestra la siguiente gráfica, a partir del 2012, pero de manera acentuada desde el 2014 y coincidiendo con la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, el gobierno de Maduro fue incapaz de frenar esa tendencia. Para 2017, la pobreza se había disparado a niveles récord. Debemos recordar que la crisis migratoria venezolana objeto de estudio comenzó en agosto de 2015.

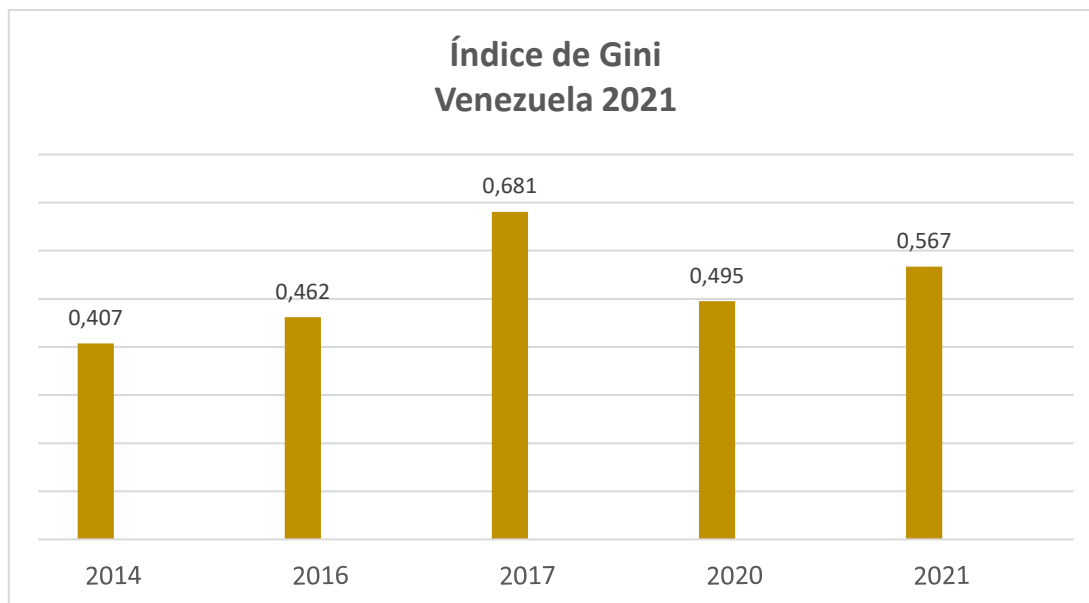


Elaboración propia. Fuente: Center for Strategic and International Studies (2019)

En esta línea, la última Encuesta de Condiciones de Vida⁴⁶⁴ (ENCOVI 2021), presentada por la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas⁴⁶⁵, señala que el agravamiento de la pobreza en el país el último año estuvo muy relacionado con la crisis de abastecimiento de combustible y la reducción de la movilidad. El informe destaca que el 94,5% de la población venezolana es pobre y el 76,6% está por debajo de la línea de pobreza extrema, con ingresos inferiores a 1,2 dólares por día.

⁴⁶⁴ El informe, publicado en septiembre de 2021, puede visitarse en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7_Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf

⁴⁶⁵ Desde sus inicios en el año 2014 la ENCOVI se ha convertido en una fuente de información oportuna y de gran utilidad para investigadores, diseñadores de políticas públicas, legisladores, organizaciones sociales, partidos políticos, gremios y demás organizaciones de la sociedad civil venezolana. Es una publicación de Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. <https://www.proyectoencovi.com/sobre-encovi>



Elaboración propia. Fuente: Informe Condiciones de vida de los venezolanos. ENCOVI 2021

Por lo que respecta a la desigualdad, los investigadores la ubican en 0,56 puntos en 2021, la más grande de la región, si se toma como referencia los índices de 2019 en los que Brasil, el más desigual entonces, registraba 0,53 puntos. En este sentido, la sociedad venezolana está más o menos igualada en la pobreza en un 90%, hasta el último tramo, especialmente en el último decil de la población, donde se abre la brecha de los más ricos. Dicho de otra manera, el 10% de los venezolanos se queda el 40% del ingreso nacional y este grupo puede ser hasta 15 veces más ricos que el estrato anterior.

Este escenario no estaría completado si no hacemos mención a otra de las realidades definitorias de la vida en Venezuela, la violencia. En el capítulo primero de esta tesis, centrado en el estudio de la violencia, dedicamos amplios apartados al caso venezolano y a analizar las causas profundas de este flagelo, no solo en este país, sino en toda la región latinoamericana.

Por lo que respecta a la situación de Venezuela en la actualidad, en su Informe Anual de Violencia 2021⁴⁶⁶, el Observatorio Venezolano de Violencia⁴⁶⁷ señala que Venezuela cerró el año 2021 con un estimado de, al menos, 11.081 personas fallecidas por causas violentas, lo cual se corresponde con una tasa de 40,9 muertes por cada cien mil habitantes. Asimismo, subraya que, si bien en 2021 hubo una reducción de las muertes violentas en el país -una tendencia a la baja que puede observarse para la tasa global desde 2017- esos cambios no son el resultado del mejoramiento de las condiciones sociales, ni de una mejoría en el sistema de seguridad y protección de las personas, ni tampoco de una mayor vigencia del Estado de Derecho, sino al contrario, son consecuencia de un deterioro sostenido de las garantías de los derechos humanos.



Elaboración propia. Fuente: Statista Research Department (2021)

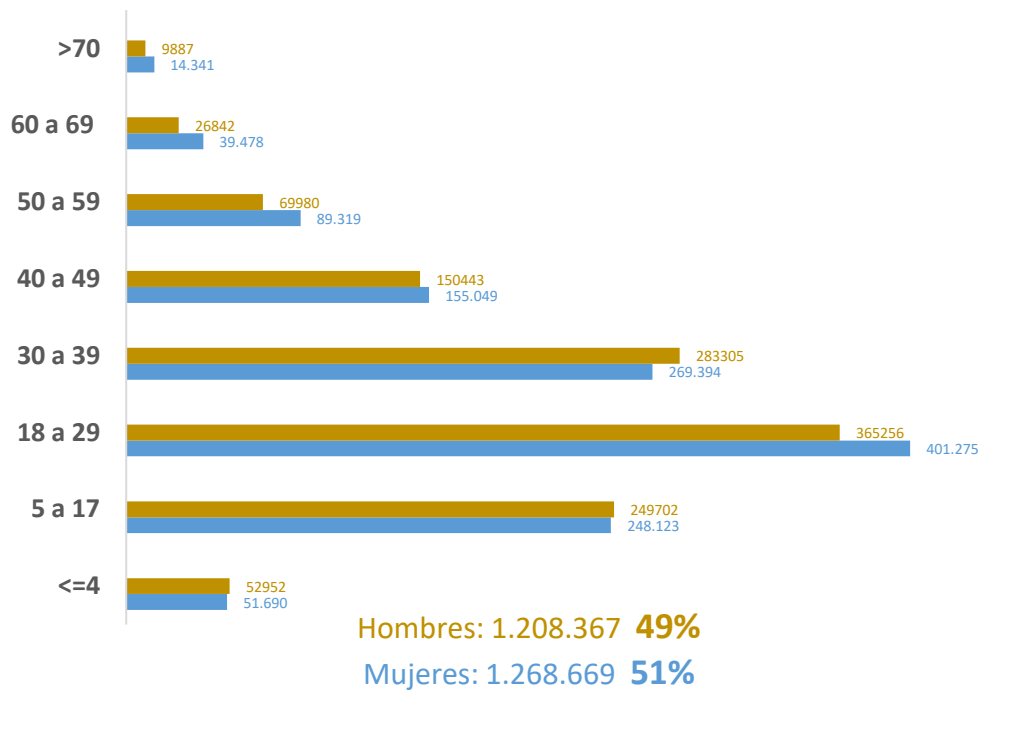
⁴⁶⁶ Puede visitarse en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2021/>

⁴⁶⁷ Es una organización no gubernamental venezolana creada a comienzos del año 2005 con el propósito de monitorear el fenómeno de la violencia y la inseguridad en Venezuela y la percepción que de la misma tiene la sociedad venezolana. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/sobre-nosotros/>

Es decir, paradójicamente, la reducción de la mortalidad violenta es el resultado del empeoramiento de la calidad de vida y de las políticas públicas que destruyeron capacidades económicas, auparon la corrupción y el deterioro de los servicios básicos, y generaron una parálisis del país, causando un empobrecimiento masivo, penuria y pérdida del poder adquisitivo, que en conjunto redujeron notablemente las oportunidades del crimen, señala el informe. Desde el Observatorio Venezolano de Violencia se considera que los homicidios se han reducido debido a la parálisis de la economía, el control del crimen organizado de las rutas del tráfico de las drogas y de los negocios y de las rentas, y por el dominio cada vez mayor de territorios, en los cuales es el crimen organizado -y no el Estado- quien regula o pone coto a los asesinatos.

Junto a ello, otra causa importante para entender la disminución de los homicidios de estos últimos años, la encontramos en los cambios que ha experimentado la demografía de Venezuela debido a la masiva emigración, objeto de estudio de este capítulo. Los análisis del citado informe ENCOVI (2021), han comprobado que más de la mitad de la población que ha emigrado los últimos cinco años está compuesta por jóvenes de entre 15 y 29 años, sin lugar a dudas, el grupo social más involucrado en la violencia, tal y como analizamos ampliamente en el punto 2.7.3. del capítulo primero (bajo el título: «la violencia es cosa de jóvenes»).

Distribución por edades de los 2.477.588 millones de venezolanos llegados a Colombia hasta febrero de 2022



Elaboración propia. Fuente: Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (2022)

Si aceptamos, como señalamos en la introducción de este capítulo, que unos 6,8 millones de personas han abandonado Venezuela, deberían haber salido del país alrededor de 3 millones de jóvenes en la edad que constituye el núcleo de la violencia, bien como víctimas, bien como victimarios, por lo que, sosteniendo lo señalado por el Observatorio Venezolano de Violencia, se habría reducido drásticamente la población en riesgo de sufrir o infligir violencia. Según la gráfica anterior, y referido únicamente a Colombia, nos encontramos con que el 53% de los venezolanos llegados a Colombia (1.318.000) tienen entre 18 y 39 años.

Junto a la pobreza, la violencia y la falta de medicinas y alimentos, los venezolanos sufren otra sistemática violación, la de sus derechos humanos. Así

lo recogen numerosos informes que han emanado de diferentes instituciones. En este sentido, la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su informe «Fomento de la impunidad: el impacto del fracaso de la Fiscal de la Corte Penal Internacional en abrir una investigación sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela»⁴⁶⁸, reafirma que existe una base razonable para concluir que el régimen de Nicolás Maduro ha estado cometiendo crímenes de lesa humanidad en Venezuela desde el 12 de febrero de 2014⁴⁶⁹. El documento señala que los crímenes de lesa humanidad en Venezuela han aumentado en escala, alcance y gravedad, al tiempo que el país enfrenta una crisis humanitaria causada por una agitación política y económica sin precedentes. Asimismo, el informe identifica 18.093 ejecuciones extrajudiciales realizadas por las fuerzas de seguridad del Estado o colectivos desde 2014 y 15.501 casos de detención arbitraria u otras instancias de privación severa de libertad. Concluye que decenas de millones de personas han sufrido o han sido objeto de lesiones graves debido a la actual crisis humanitaria creada por el régimen. Identifica 724 casos de desaparición forzada en 2018 y 2019, 653 casos documentados de tortura desde 2014 y destaca que la violación y la violencia sexual han sido convertidas en armas por el régimen, incluso como método de tortura.

⁴⁶⁸ Puede visitarse el informe en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-122/20 (visto el 12 de octubre de 2022).

⁴⁶⁹ Ese día comenzaron en Venezuela una serie de protestas y manifestaciones que, lideradas por los jóvenes, generó en una ola de protestas generalizadas al unirse otros actores que protestaban ante el deterioro de las condiciones de vida. Según datos oficiales del Ministerio Público, desde febrero hasta junio se registraron 3.306 manifestantes detenidos, 973 heridos y 42 fallecidos. <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2015/01/Conflictividad-en-Venezuela-2014.pdf> (visto el 24 de octubre de 2022).

Más recientemente, en septiembre de 2022, un nuevo y demoledor informe de la ONU⁴⁷⁰ detallaba las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad del gobierno de Nicolás Maduro y acusaba a toda la cadena de mando de su gobierno de crímenes de lesa humanidad cometidos por las autoridades militares y policiales para reprimir a la disidencia. La Misión internacional independiente de las Naciones Unidas de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela⁴⁷¹, autora del informe, señalaba que Venezuela sigue enfrentando una profunda crisis de derechos humanos e instaba a la comunidad internacional a que continúe monitoreando de cerca la evolución de los acontecimientos en Venezuela y vigile si se están produciendo avances creíbles para asegurar una justicia imparcial e independiente que garantice el respeto de los derechos humanos.

En definitiva, lo anteriormente descrito sería una fotografía muy aproximada, pues los matices pueden ser discutidos (como la percepción de mejoría que se vivió a mediados de 2022⁴⁷²), de la realidad venezolana de estos últimos 15-20 años, la cual es la razón, la causa, y, finalmente, el motivo de la crisis migratoria más importante de la historia de América Latina.

3.2 De cómo la violencia estructural expulsa a los venezolanos.

⁴⁷⁰ Así se recoge desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 20 de septiembre de 2022. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-humanity> (visto el 9 de octubre de 2022).

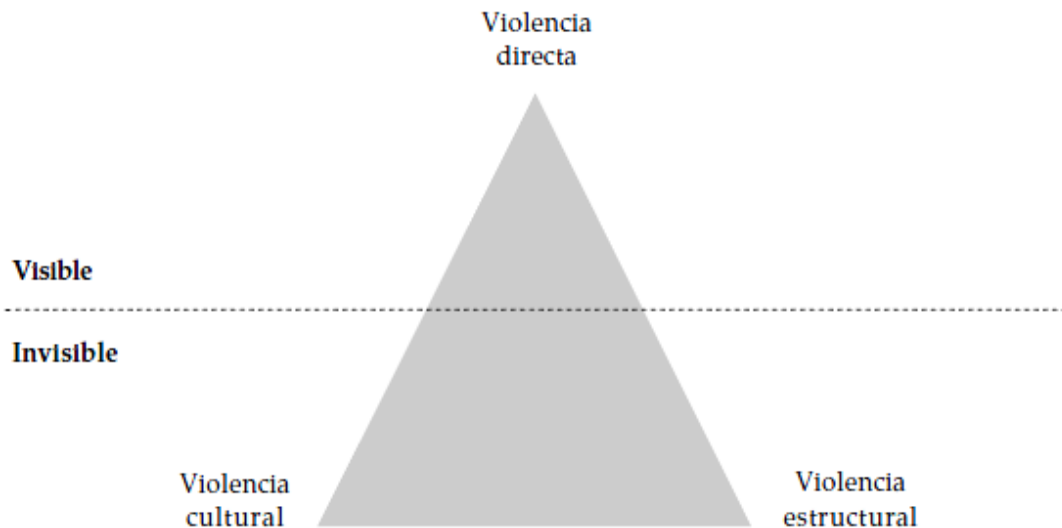
⁴⁷¹ El 27 de septiembre de 2019, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció una Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (MIIV), mediante la resolución 42/25 por un período de un año, para evaluar presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas desde 2014. El mandato de la Misión de investigación fue prorrogado por el Consejo el 6 de octubre de 2020 por dos años más, hasta septiembre de 2022. <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/ffmv/index>

⁴⁷² Así lo analizaba la BBC Mundo en junio de 2022: «5 señales de la recuperación de la economía de Venezuela (y sus límites)». <https://www.bbc.com/mundo/noticias-61728010> (visto el 12 de octubre de 2022).

Ante esta compleja y grave situación en Venezuela, los venezolanos que han huido de su país se han convertido, como señala Ochoa (2020), en mucho más que unos meros migrantes económicos. Es decir, *«aunque el movimiento migratorio de Venezuela tiene indudablemente motivaciones, principalmente económicas, muchos venezolanos deben emigrar para sobrevivir, debido a la grave falta de alimentos, medicinas y servicios sociales básicos, así como la violencia generalizada, la corrupción y la extorsión»* (p. 484), que hemos analizado.

Esta somera descripción de las raíces y causas de la emigración venezolana nos dirige a uno de los conceptos fundamentales de este trabajo, la «violencia estructural», que analizamos detenidamente en el capítulo primero. Como vimos, esta noción se popularizó a finales de los años 60 gracias al noruego Johan Galtung, sociólogo, matemático y uno de los fundadores y protagonistas de la investigación sobre la violencia, la paz y los conflictos sociales. Galtung, al trazar el mapa de la violencia, nos propone tres tipos de violencia, a saber, la violencia directa, la estructural y la cultural, las cuales se relacionan entre sí⁴⁷³.

⁴⁷³ En el punto 3.4 y 3.6 del capítulo primero de esta tesis pueden repasarse los conceptos de violencia directa y cultural, respectivamente.



Triángulo de la Violencia en Galtung. Fuente: Galtung (1998).

Recordemos que, para Galtung, la violencia estructural se produciría en aquellas situaciones en las que se infringe un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas –la supervivencia, el bienestar, la identidad y/o la libertad- como resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa (Galtung, 1996). Nos encontraríamos ante una forma de violencia menos directa, más difícil de visualizar, en la que no siempre es sencillo identificar al agresor, llegar a conocer a la víctima y en la que es mucho más difícil conocer los mecanismos que la explican (La Parra y Tortosa, 2003). Para el filósofo noruego, la violencia estructural tendría como causa los procesos de estructuración social (desde los que se producen a escala de sistema-mundo, hasta los que se producen en el interior de las familias o en las interacciones interindividuales) y no necesitaría de ninguna forma de violencia directa para que tenga efectos negativos sobre las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o libertad de las personas.

Galtung explica que «*la violencia indirecta o estructural es la que se define como inserta en los espacios personales, sociales y mundiales, y no es intencionada*» (2003 p. 57). Según Rennie (1999), y como hemos visto, la violencia estructural es una forma más insidiosa e indirecta que la manifestación física y psicológica (directa) de la violencia, pues está integrada a la estructura de las instituciones sociales y culturales, negando a las personas sus derechos humanos básicos. Dicho con otras palabras, la violencia estructural sería la violencia causada por las injusticias sociales y económicas derivadas de un menor acceso de determinados grupos que no pueden satisfacer sus necesidades humanas básicas y que opera a nivel local, nacional, internacional y mundial (Jiménez y Muñoz, 2004).

Ante este repertorio teórico (ampliado y criticado en el punto 3 del capítulo primero), constatamos que Venezuela constituye en la actualidad un ejemplo práctico y real del concepto de violencia estructural. Dicho de otra manera, la Venezuela del 2022 nos permite verificar esta teoría. Es el espaldarazo científico a un desarrollo teórico. En definitiva, en Venezuela encontramos en la actualidad todos y cada uno de los elementos y aristas que desarrollan la teoría de la violencia estructural, anteriormente expuesta y así lo sostienen numerosos expertos y analistas. En esta línea, Arturo Sosa SJ⁴⁷⁴ al analizar la situación en Venezuela, señalaba en junio de 2019, que los venezolanos en este momento está sufriendo porque carecen de las condiciones básicas para la vida, ya que no tienen comida o seguridad en la vida de cada uno, no hay medicinas o una escuela de calidad que funcione, no encuentran lo que es parte de una vida

⁴⁷⁴ Es el Superior General de los Jesuitas.

común⁴⁷⁵. Estas líneas no dejan de ser una perífrasis del concepto de violencia estructural pues recoge los elementos que componen su definición.

De igual manera, la socióloga venezolana Ligia Bolívar Osuna⁴⁷⁶, a quien entrevistamos con motivo de esta tesis doctoral⁴⁷⁷, considera que serían 4 los principales motivos que mueven a los latinoamericanos a abandonar sus países en la actualidad:

«Si analizamos las encuestas que ha hecho la OIM desde el comienzo de la crisis venezolana en diferentes países de la región, vemos que la población identifica fundamentalmente cuatro razones para emigrar: 1) salud, 2) alimentación, 3) empleo y economía y 4) violencia e inseguridad. Curiosamente, la persecución política no está entre las cuatro razones principales, y eso nos muestra que la expulsión deriva de una emergencia humanitaria compleja, fundamentalmente». En este sentido, admite la existencia de una relación directa entre la violencia estructural y la expulsión de venezolanos. (Entrevista 2, anexo).

Por su parte, HRW recogía también en su informe de abril de 2019, el sentido galtungiano de la violencia estructural al señalar que *«la falta de disponibilidad de medicamentos, insumos, proveedores de salud y servicios básicos de salud se han convertido en el principal impulsor de la migración de*

⁴⁷⁵ En la entrevista <https://jesuitasaru.org/el-p-general-arturo-sosa-sj-hablo-sobre-la-situacion-en-venezuela/> (visto el 25 de octubre de 2022)

⁴⁷⁶ Ligia Bolívar Osuna es también defensora de los Derechos Humanos. Fundadora de PROVEA, integrante del Comité Ejecutivo Internacional de Amnistía Internacional y, en la actualidad, directora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, de donde es egresada. Es coordinadora general de Alerta Venezuela y miembro del equipo coordinador de la Red Jesuita con Migrantes de Sudamérica.

⁴⁷⁷ Su entrevista completa se encuentra en el anexo a esta tesis doctoral.

Venezuela a Colombia»⁴⁷⁸. Encontramos también una clara mención a este tipo de violencia en el «Informe Anual de Violencia 2021», del Observatorio Venezolano de Violencia al señalar (en su punto 13) que:

«la severa crisis que afecta al país ha sido definida por las organizaciones de derechos humanos como una emergencia humanitaria compleja, con lo que se indica que no es una crisis coyuntural o pasajera, ni debida a un fenómeno natural o de guerra, sino más bien ocasionada por unas políticas destinadas a fragilizar a los individuos y restarles autonomía económica y política. Esta emergencia se expresa no solo en la carencia de los recursos básicos para la subsistencia, sino en la vivencia de una inseguridad vital que va más allá del delito y se expresa en un sentimiento de desamparo y miedo por el presente y el futuro, dado a las expectativas negativas que expresan la mayoría de los ciudadanos»⁴⁷⁹.

Esta emergencia humanitaria a la que hace mención el Observatorio Venezolano de Violencia, sería –en palabras de Galtung (2003)- tanto la privación de los derechos humanos fundamentales, como una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades humanas básicas.

En definitiva, encontramos una relación directa, un proceso de causa-efecto, entre la violencia estructural que viven los venezolanos dentro de su país, que impide a los venezolanos satisfacer sus necesidades básicas, tal y como acabamos de analizar, y el proceso migratorio de millones de venezolanos que estos últimos años han emigrado a los países de la región latinoamericana,

⁴⁷⁸ Así lo recoge el Informe de HRW «La emergencia humanitaria en Venezuela» <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de> (visto el 25 de octubre de 2022).

⁴⁷⁹ Puede visitarse en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2021/>

especialmente a Colombia, creando la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud en el mundo⁴⁸⁰.

3.3 ¿Qué son los venezolanos que huyen? ¿Migrantes económicos, irregulares, desplazados, caminantes, refugiados convencionales, refugiados *de facto*?

Son muchos los adjetivos que se le han asignado a los venezolanos que, debido al fenómeno anteriormente analizado, se han visto obligados a abandonar su país estos últimos años. Como se recordará, examinamos en el punto 2 del capítulo segundo, los conceptos de refugio, refugiado, migración y migrante y sus diversas aproximaciones (epistemológica, jurídica, popular y mediática, entre otras) y convenimos que, dependiendo del campo de análisis, el lenguaje utilizado y –sobre todo- del contexto socio-político, estos conceptos podrían tener significados diferentes.

De la misma manera ocurre con los casi 7 millones de venezolanos que han abandonado Venezuela desde el 2015. Por ejemplo, los medios de comunicación colombianos, y en general de América Latina, (así como algunas ONGs⁴⁸¹) se han referido a ellos en muchas ocasiones como «caminantes», lo cual no es sino una referencia, como bien destaca Ligia Bolívar, a la forma de abandonar el país.

«Lo de caminantes es una descripción de la forma de salida, pero no sobre los motivos de salida, ni sobre la condición jurídica. Así como se hablaba

⁴⁸⁰ Así lo señalaba el ACNUR en su web oficial <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> (visto el 27 de octubre de 2022).

⁴⁸¹ HRW utilizaba también esta idea de «caminantes» en algunos de sus artículos. <https://www.hrw.org/es/news/2018/09/05/los-caminantes-venezolanos> (visto el 27 de octubre de 2022).

de los balseiros cubanos, se habla de los caminantes venezolanos. Eso no les da un estatus jurídico, es la forma de salir» (Entrevista 2, anexo).



El Puente Simón Bolívar es la principal vía terrestre que comunica a Colombia con Venezuela. Foto: El Carabobeño⁴⁸², periódico venezolano.

A este respecto, Bolívar recuerda que:

«las primeras personas que salieron, dentro del éxodo masivo, lo hicieron con documentos, en avión, con poder adquisitivo, un buen nivel económico y llegan a países más lejanos, Estados Unidos, España, Perú, Chile. Salen porque ven venir problemas. La situación cambia a partir de 2017, cuando vimos aquella foto del puente internacional Simón Bolívar abarrotado de gente que salía del país caminando porque no tenían ni documentos, ni recursos para tomar un vuelo. Comienzan a caminar por

⁴⁸² <https://www.el-carabobeno.com/1528428-2/> (visto el 20 de noviembre de 2022).

todo el continente, por vía terrestre, sobre todo, porque no tienen documentos⁴⁸³ para tomar un vuelo» (Entrevista 2, anexo).

Pero, volviendo al ejercicio de determinar qué son estos venezolanos, al margen de estos aspectos mediáticos o políticos, la cuestión de fondo –y objetivo principal de este estudio- es analizar qué son desde el punto jurídico e identificar el régimen de protección (universal o regional –que analizamos en punto 3.1.3. del capítulo segundo-) al que pueden acogerse, pues dependiendo de cómo los conceptualicemos, nos encontraremos ante realidades jurídicas diferentes. En este sentido, huelga señalar –si bien ya se ha podido entrever por la trayectoria de este trabajo- que no existe consenso sobre la calificación jurídica de estos venezolanos. Como vimos también en la conclusión del capítulo anterior, son varias las denominaciones y adjetivos que se utilizan para describir este fenómeno y diversas las propuestas académicas, jurídicas y políticas que se plantean cuando se pretende ofrecer protección, garantías y amparo a la vida y derechos de estos venezolanos. Al margen del debate conceptual, que sin duda es importante pues las denominaciones tienen un contenido y efecto jurídico determinado que las distingue de otras nociones, sí parece existir un amplio consenso en aceptar que estos venezolanos se encuentran en una situación de desprotección de sus derechos humanos, que les impide acceder al disfrute de sus derechos fundamentales (Edson Loudor *et al*, 2019). Es decir, encontraríamos un acuerdo básico al reconocer la existencia de «vacíos de protección», expresión utilizada por Loudor *et al* (2019) para referirse a la situación en la que se encuentran estos venezolanos y que le sirve de marco

⁴⁸³ A este respecto debemos señalar que, según el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de Colombia), apenas el 27% de los venezolanos que llegaron a Colombia hasta agosto de 2021 contaban con su pasaporte (DANE, 2021).

teórico-conceptual para analizar «*la complejidad de la coyuntura migratoria que se ha vivido en la frontera colombo-venezolana desde agosto de 2015*» (p. 14).

Como señala Louidor *et al*, si bien el marco teórico de los «vacíos de protección» es una vieja estrategia analítica desarrollada por el ACNUR⁴⁸⁴ para señalar las deficiencias e incongruencias de los Estados con respecto a los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los refugiados, este concepto fue repensado por el Instituto Pensar⁴⁸⁵ de Colombia y utilizado en la actualidad para identificar y analizar los múltiples factores que explican la desprotección de los migrantes forzosos venezolanos que han cruzado la frontera entre Venezuela y Colombia. Esta idea de «vacíos de protección» aborda la situación de desprotección de estos migrantes desde el enfoque de los derechos humanos, en línea con lo establecido por el Papa Francisco (que analizamos en el punto 5.4 del capítulo segundo) e invita a profundizar en las necesidades de protección de quienes, en términos subjetivos e individuales, sufren estos vacíos y en los retos de protección que resultan de ellos (Louidor *et al*, 2019). En este sentido, el pase masivo de venezolanos por la frontera entre Colombia y Venezuela ha evidenciado, en palabras también de Louidor *et al*, una situación de desprotección profunda y sistemática de los

⁴⁸⁴ La noción de vacío de protección (*protection gaps*, en inglés) ha sido clave en el accionar del ACNUR como estrategia de análisis. El ACNUR (2008) plantea que dicha noción parte del cruce entre, por un lado, los estándares internacionales de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, y, por otro lado, el trato que los Estados dan a los refugiados. De este cruce se puede identificar, según el ACNUR, ciertos vacíos en la aplicación de los estándares de protección internacional de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo (Edson Louidor *et al*, 2019).

⁴⁸⁵ El Instituto de estudios sociales y culturales Pensar es una unidad académica de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Fue creado en 1998 y desde entonces se ha dedicado a la investigación inter y transdisciplinaria y a la producción crítica de conocimiento orientado al trabajo colaborativo con diversos actores sociales, académicos e institucionales. Sus líneas de investigación son Estudios feministas y de género, Estudios sobre migraciones y Estudios territoriales. Desde el 2020 es hogar de la Maestría en Estudios Críticos de las migraciones Contemporáneas. <https://institutopensar.javeriana.edu.co/>

derechos humanos de los migrantes, refugiados y personas en situación de migración forzada. A ello hay que unir los problemas de contrabando, corrupción, clientelismo, abandono histórico, violencia, exclusión, pobreza, estigmatización y deficiencia de servicios básicos que han sido sobrediagnosticados en esta frontera y a la que se enfrentan todos los venezolanos que la cruzan, lo cual los convierte en grupos con enormes vulnerabilidades.

En este sentido, en 2015, el diario español El País describía la frontera colombo-venezolana como «*uno de los siete infiernos sobre la tierra que jamás se deberían visitar*», junto a lugares como el norte de Nigeria y Somalia⁴⁸⁶, como se recoge en la siguiente gráfica.



Fuente: El País. Periódico de España, (2015)

⁴⁸⁶ Artículo de El País: «Siete infiernos sobre la tierra que jamás deberías visitar», 22 de enero de 2015. https://verne.elpais.com/verne/2015/01/20/articulo/1421773872_248222.html (Visitado el 4 de diciembre de 2022).

En este orden de ideas, y siguiendo con la investigación realizada por el Instituto Pensar⁴⁸⁷, convenimos en que la gran mayoría de los venezolanos que llegan a Colombia buscan sobrevivir y mejorar su situación económica, tener asistencia médica, acceso a alimentos y evitar la violencia de sus calles, así como la persecución política⁴⁸⁸. «A esto debemos añadir el hecho de que no son reconocidos por el Estado colombiano como refugiados o solicitantes de asilo, a la luz de los acuerdos internacionales y regionales y la misma legislación colombiana» (Loudor *et al*, 2019. p. 38). Por lo tanto, es evidente que estos venezolanos no son migrantes voluntarios, o migrantes económicos tradicionales, sino personas que requieren de cierta asistencia y protección internacional por parte del Estado receptor –en este caso Colombia– dependiendo de su condición y grado de vulnerabilidad.

⁴⁸⁷ Fruto de esta investigación se publicó el libro «Por una frontera garante de los derechos humanos» (2019), si bien, el título original del proyecto de investigación era: «Vacíos de protección y desafíos de la política pública de Colombia en torno al acceso a derechos de los connacionales retornados y migrantes forzados venezolanos en la frontera entre los dos países». Autores: Wooldy Edson Loudor, Óscar Calderón Barragán, Alejandra Castellanos Bretón, Silvia Carolina Leal Guerrero y Paola Julieth Sierra.

⁴⁸⁸ Así lo señalan la mayoría de los estudios y encuestas, entre las que destacamos la «Encuesta Pulso de la Migración», del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de Colombia), de 2021 que señala que el 91,4% de los migrantes desde Venezuela lo hicieron para mejorar sus condiciones económicas, igualmente, la exacerbación de las condiciones de seguridad y la incertidumbre política en Venezuela fue otro factor relevante a la hora de analizar la alta afluencia migratoria. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm> (Visitado el 10 Noviembre 2022).

Así, una de las primeras conclusiones sería que nos encontramos –en todo caso- ante «personas en necesidad de protección internacional»⁴⁸⁹, tal y como lo reconoce el ACNUR en su importante Nota de Orientación⁴⁹⁰ de 2019:

«para ciertos perfiles de venezolanos y venezolanas en situación de riesgo, se aplica la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En cualquier caso, la mayoría de venezolanos y venezolanas están en necesidad de protección internacional, de acuerdo con la definición ampliada de refugiado según la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 que se aplica en América Latina. Esto porque su vida, seguridad o libertad se vieron amenazadas por circunstancias que están perturbando gravemente el orden público en Venezuela» (Punto 5).

En esa misma Nota de Orientación⁴⁹¹, el ACNUR reitera su llamado a los Estados que reciben venezolanos para que permitan el acceso a su territorio y destaca la importancia fundamental de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo o a los mecanismos de protección grupales con las salvaguardias adecuadas (Punto 2).

⁴⁸⁹ La necesidad de protección internacional surge cuando una persona se encuentra fuera de su propio país y no puede regresar a él porque estaría en peligro, y su país no puede o no quiere protegerla. Los riesgos que dan origen a una necesidad de protección internacional incluyen clásicamente los de persecución, amenazas a la vida, libertad o integridad física derivadas de conflictos armados, graves desórdenes públicos o diferentes situaciones de violencia. Otros riesgos pueden surgir de: hambruna vinculada con situaciones de conflicto armado; desastres naturales o antropogénicos; así como la apatridia. Con frecuencia, estos elementos están interrelacionados y se manifiestan con el desplazamiento forzado. ACNUR, 2017. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dc184> (Visitado el 10 Noviembre 2022).

⁴⁹⁰ En su Nota de Orientación sobre Consideraciones de Protección internacional para los Venezolanos. Actualización I, 21 Mayo de 2019. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html> Esta nota actualiza y reemplaza la Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos de marzo de 2018. <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html> (Visitado el 7 Noviembre 2022).

⁴⁹¹ La nota de orientación actualizada tiene el propósito de ayudar a quienes procesan solicitudes de protección internacional de personas venezolanas solicitantes de asilo y orientar a los responsables de políticas públicas del Gobierno sobre esta cuestión <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/5/5ce33ee54/acnur-la-mayoria-de-las-personas-que-huyen-de-venezuela-necesitan-proteccion.html> (visitado el 7 Noviembre 2022).

Por su parte, el Estado colombiano también identificó como «personas en necesidad de protección internacional» a estos venezolanos, máxime cuando se tiene en cuenta que, en sus instrumentos jurídicos, el país ha adoptado la definición de refugiado establecida tanto en la Convención de Ginebra, como en la Declaración de Cartagena. El gobierno de Juan Manuel Santos⁴⁹² continuó, como veremos más adelante, con la política de no otorgar el estatuto de refugio a los venezolanos, sino brindar cierta regularización temporal, vía el «Permiso Especial de Permanencia» (PEP), fuertemente condicionado por unas exigencias estrictas, inalcanzables para la mayoría de venezolanos y limitada, al no ser un documento de residencia (Loudior *et al*, 2019).

Esta es la línea que defiende también Ligia Bolívar, quien considera que la gran mayoría de estos venezolanos son personas con necesidad de protección internacional.

«A mí no me gusta el concepto de migrante forzado porque yo creo que las personas que están saliendo, si bien Naciones Unidas los califica, al igual que en Centroamérica, como flujos migratorios mixtos⁴⁹³ -porque todavía hay algún migrante económico que sale, pero la mayoría no son migrantes económicos- son personas con necesidad de protección internacional de diferente tipo, de acuerdo a la misma definición de ACNUR» (Entrevista 2, anexo).

⁴⁹² Fue presidente de la República de Colombia de 2010 a 2018. Premio Nobel de Paz en 2016. <https://juanmanuelsantos.com/perfil/> (visitado el 13 Noviembre 2022).

⁴⁹³ La OIM define los flujos mixtos como movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Documento: Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main/site/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf (Visto el 7 de noviembre de 2022)

Pero, ante las prácticas violatorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de estos venezolanos, la noción de «vacío de protección» del ACNUR, no tiene –en opinión de Loudor *et al*, que compartimos- suficiente alcance teórico-conceptual para ayudar a comprender uno de los problemas que enfrentan cada vez más los extranjeros en necesidad de protección. Es decir, si bien muchos de ellos no califican para ser considerados como refugiados según el modelo ginebrino, tampoco pueden ser calificados simplemente como migrantes económicos. En su investigación, Loudor *et al* denominan este problema como «*vacío conceptual-analítico de protección*» (p. 49) pues es debido a esta falta de nombres para denominarlos y categorías jurídicas para analizar sus necesidades que se produce la desprotección de sus derechos. De ahí la importancia de poder superar la problemática categorial relacionada con la definición de esta población, primer eslabón de la dificultad real para determinar, reconocer y garantizar el estatuto de refugiado y solicitantes de asilo (Loudor *et al*, 2019). Ante ello, esta reflexión nos parece de gran relevancia y pertinencia para entender –al menos de manera teórica- porqué se produce esta indefensión y para tratar de adaptar los conceptos a las nuevas realidades migratorias de la segunda década del siglo XX, pues podemos convenir que la definición de refugiado de Ginebra está, cuanto menos, obsoleta.

Esta obsolescencia del modelo ginebrino ha impulsado nuevas propuestas de definición de la condición de refugiado, ampliadas o adaptadas a las nuevas y complejas realidades migratorias, tal y como vimos en el punto 3.1 del capítulo segundo y como señala, entre otros documentos recientes, la Declaración de Nueva York de 2016, que analizamos en el punto 3.3 del mismo capítulo. Como destaca Loudor *et al* (2019), tras el fin de la Guerra Fría, época

en la que se podía diferenciar de manera relativamente clara al refugiado del migrante voluntario o económico, muchos especialistas comenzaron a preguntarse si no era el momento de renunciar al viejo concepto de refugiado y de definir una nueva categoría y un nuevo marco jurídico para protegerlos. Como hemos visto en el punto 5.5 del capítulo segundo, al hablar de los refugiados *de facto*, desde la Iglesia Católica, la Academia y otros ámbitos se promueven nuevos conceptos y aproximaciones para referirnos a este fenómeno en general, y al caso de los venezolanos, en particular. La idea final, más allá del concepto seleccionado, es hacer frente a los vacíos de protección y acordar una solución intermedia que pueda englobar, no solo a los refugiados *de iure* –aquellos que logran el reconocimiento del Estado de llegada y por lo tanto, el estatuto de refugiado- sino a todas las personas que se encuentren en situación de migración forzada en la frontera de Venezuela y Colombia con necesidad de protección internacional (Loudior *et al*, 2019), y que, en este estudio calificamos como refugiados *de facto*.

Ante esta situación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en una significativa Resolución de 2018⁴⁹⁴, categorizaba como «migración forzada»⁴⁹⁵ al fenómeno de los venezolanos que, de forma masiva, han llegado a Colombia y a otros países estos últimos años. En el mismo texto, la CIDH recomienda que se «*considere la adopción de respuestas colectivas de*

⁴⁹⁴ CIDH. Resolución 2/18 Migración forzada de personas venezolanas. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf> (Visto el 10 de noviembre de 2022)

⁴⁹⁵ «*Las violaciones masivas a los derechos humanos, así como la grave crisis alimentaria y sanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos, también, ha conllevado al crecimiento exponencial de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar hacia otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y a sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros*» (P. 1. CIDH. Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas.)

protección a las personas venezolanas, entre las que se encuentran la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado prima facie o de manera grupal» (punto 2). La determinación grupal *prima facie* significa, tal y como señala el ACNUR en 2015, el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado o del ACNUR con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o, en el caso de los solicitantes de asilo apátridas, en el país de su anterior residencia habitual. Un enfoque *prima facie* reconoce que quienes huyen de estas circunstancias se encuentran en tal riesgo de daño que están incluidos en la definición de refugiado aplicable⁴⁹⁶.

En relación al caso venezolano, el propio ACNUR, en su Nota de Orientación de 2019, anteriormente mencionada, señalaba que *«la magnitud de los flujos actuales plantea desafíos complejos y puede llevar a que los sistemas de asilo se vean desbordados. Si es el caso, el Estado puede reconocer la condición de refugiado a través de determinaciones grupales»* (punto 4). En su siguiente punto, la Nota de Orientación nos despeja una de las principales cuestiones que venimos tratando, al señalar que:

«Para los Estados que han incorporado la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional, o para los Estados que aplican esta definición en la práctica, en seguimiento de las directrices de la CIDH, el ACNUR considera que la mayoría de las personas nacionales de Venezuela, o personas apátridas que eran

⁴⁹⁶ Así se establece en las «Directrices sobre Protección Internacional No. 11: Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado». (ACNUR) HCR/GIP/15/11, 24 Junio 2015. <https://www.refworld.org/es/docid/58de9ed54.html> (visto el 10 Noviembre 2022).

residentes habituales en Venezuela, se encuentran necesitadas de protección internacional bajo el criterio contenido en la Declaración de Cartagena, sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela» (Punto 5).

Sin lugar a dudas, el éxodo venezolano constituye una situación de afluencia masiva de solicitantes de asilo, ante la cual los recursos de los países de acogida pueden verse sobrepasados, por lo que el examen individual de las solicitudes de asilo de los refugiados se vuelve prácticamente imposible. En este caso, la determinación grupal *prima facie* parece especialmente adecuada⁴⁹⁷ (Berganza *et al*, 2020).

Esto nos conecta con el concepto base de esta segunda parte de esta tesis, que es el de refugio *de facto*. Como vimos en el capítulo segundo, en los últimos años, asistimos a una incipiente sensibilidad y compromiso ante esta amplia «zona gris» de millones de seres humanos olvidados y desatendidos -*de facto*- por el actual sistema internacional de protección humana. La figura del refugiado *de facto* busca ampliar esta protección y visibilizar a todas aquellas personas forzadas a emigrar debido a la violencia, los conflictos armados, las políticas económicas erróneas o las calamidades naturales, entre otros. De ahí que abogemos en este trabajo por conceptualizar a estos venezolanos como refugiados *de facto*, es decir, «*aquellos que quedan fuera de la protección del*

⁴⁹⁷ Para profundizar en esta cuestión clave de la determinación de la condición de refugiado *prima facie* se sugiere ver las «Directrices sobre Protección Internacional No. 11: Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado». (ACNUR) HCR/GIP/15/11, 24 Junio 2015. <https://www.refworld.org/es/docid/58de9ed54.html> (visto el 10 Noviembre 2022).

derecho internacional a pesar de vivir una situación de miedo fundado a ser perseguidos injustamente» López Pérez SJ (2015 p. 3).

Como vimos, muchas de estas personas son consideradas de manera genérica como migrantes ilegales, generándoles una mayor victimización y quedando a merced de la buena voluntad o discriminación de los Estados que los acogen (Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018). Ante ello, consideramos que las personas que se han visto desarraigadas de sus hogares, sin cruzar las fronteras nacionales o cruzándolas, por razones humanitarias, deberían ser consideradas como refugiadas, de la misma manera que aquellas que han sido reconocidas formalmente por la Convención ginebrina ya que son víctimas del mismo tipo de violencia (Valcárcel, 2019 y Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018). En este sentido, Oscar Calderón⁴⁹⁸ afirma que cuando hablamos de refugio *de facto*, hablamos de la necesidad que tiene la persona de protección de la vida:

«Estamos hablando de un derecho básico fundamental. Esta necesidad de proteger la vida no depende de la aceptación o no de un sistema legal, sino del hecho mismo de que su vida está en peligro. Es así como yo entiendo el refugio de facto. Por lo tanto, muy bien que haya un sistema administrativo que va a tener que estudiar el caso, pero lo que está – digamos- como fuerza administrativa son las razones de hecho, de facto, objetivas de la realidad que los obligan a salir de su país» (Entrevista 3, anexo).

⁴⁹⁸ Es el director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Servicio Jesuita a Refugiados y fue entrevistado por este doctorando como parte del trabajo de campo.

Todo lo anteriormente señalado nos lleva a concluir que, como venimos subrayando, el debate conceptual es complejo, pues -además de la falta de consenso para calificar a estos venezolanos- debemos tener en cuenta también las aspiraciones de los migrantes. A este respecto, Calderón relata que cuando le explicaban a los migrantes que al acogerse al estatuto de refugiado iban a poder volver a su país, la gente decía que no, que nos les interesaba ser refugiados, pues lo que querían era quedarse en el nuevo país. Luego, señala, hay aspectos administrativos que realmente funcionan como un desincentivo a que la gente busque la protección internacional. En Colombia, concretamente, no se les permite trabajar, o sea, la solicitud de asilo no es un documento de trabajo y esta gente viene con la intención de trabajar, por lo que -de entrada- ya dicen no a ese estatuto (Entrevista 3, anexo). Ante ello, Calderón -al mismo tiempo que considera interesante el concepto de refugio *de facto*- aboga por equipararlo con el término de migrante forzado y superar el debate terminológico. Propone buscar un consenso para que puedan ser considerados como «migrantes forzosos con necesidad de protección», y poner el acento, más que en la categoría de refugiados, en que esta gente está migrando forzosamente y -sea cual sea su categoría legal- necesitan protección.

En definitiva, como señala Calderón, sea cual sea la categoría, sean desplazados internos, sean migrantes, sean refugiados, al final lo que está en juego, no es la categoría política o legal con la cual se quiera categorizar su situación, sino la necesidad imperiosa de proteger la vida, la libertad y seguridad de todos aquellos que se han visto obligados a abandonar su país, en el caso concreto que nos ocupa, la de los venezolanos.

3.4 La respuesta regional. Disparidad, burocracia y temporalidad.

La crisis migratoria venezolana supone el mayor desplazamiento de personas en un periodo tan corto en la historia de América Latina y, por lo tanto, un enorme desafío para las instituciones regionales, la sociedad civil y los gobiernos que buscan gestionar estos flujos y atender las necesidades de los migrantes y refugiados (Acosta *et al*, 2019).

En este apartado analizaremos, brevemente, las características de las respuestas jurídicas y políticas que han dado los países de la región y definiremos 6 grupos de países, según el tipo de medidas legales que han adoptado, antes de analizar, con más detalle, la respuesta de Colombia. Antes de ello debemos recordar, como hicimos al principio del presente capítulo, que de los aproximados 6,8 millones de migrantes y refugiados venezolanos que la ONU contabilizaba a mediados de 2022, la mayor parte (5,75 millones), llegaron a países de América Latina y el Caribe. A Colombia se estima que habrían llegado 2,48 millones de venezolanos. Le siguen Perú (1,22 millones), Ecuador (502.000), Chile (448.000) y Brasil (358.000)⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ Informe de la R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela), liderada por el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022> (Visto el 21 de noviembre de 2022)



Fuente: Statista⁵⁰⁰

Este fenómeno, abrupto y sin precedentes en la historia del continente, se encontró (tal y como analizamos en el punto 2.3 del capítulo segundo), con un marco de soluciones que calificamos de «*históricamente muy generosas y avanzadas a su época, y aún lo siguen siendo*». Dicho con palabras de Acosta *et al* (2019), en materia migratoria y de refugio, la mayoría de los países en la región han adoptado marcos legislativos conformes o superiores a los estándares internacionales y han incorporado la definición ampliada de

⁵⁰⁰ Esta gráfica se encuentra en <https://es.statista.com/grafico/15214/destinos-principales-de-los-migrantes-procedentes-de-venezuela/> (Visto el 25 de noviembre de 2022).

refugiados de la Declaración de Cartagena⁵⁰¹, que, sin embargo, no se está aplicando en la práctica.

De esta suerte, a pesar de ese marco o andamiaje jurídico vanguardista y del renombrado «espíritu humanitario de Cartagena», nos encontramos con dos tipos de respuestas de la región ante el éxodo venezolano. Así, al comenzar la crisis migratoria, las primeras soluciones políticas y jurídicas a la emigración venezolana fueron de apertura y generosidad en la gran mayoría de los países receptores, pero, a medida que la cantidad de población migrante y refugiada aumentaba y la situación económica y social de los países se deterioraba, muchos gobiernos comenzaron a adoptar medidas restrictivas, tales como requisitos de documentación, visados o simplemente no renovaron sus programas temporales de regularización, lo que llevó a un aumento exponencial de la población migrante venezolana en situación irregular en toda América Latina (Acosta y Brumat, 2020).

En esta línea, y como veremos a continuación, a pesar de la mencionada generosa tradición en materia de asilo y refugio, frente a la llegada de venezolanos, los Estados han optado, con carácter general, por permisos de residencia especiales, de carácter temporal y basados, en la mayoría de los casos, en la discrecionalidad (Acosta *et al*, 2019; y Ochoa, 2020). Algunos autores (Acosta y Freier, 2015; Ceriani y Freier, 2015; y Acosta *et al*, 2019) señalan, con buen criterio, que para entender las respuestas jurídico-políticas ante la inmigración venezolana, debemos tener en cuenta: 1) el contexto político de los países cuando adoptaron sus actuales leyes de inmigración; 2) aceptar

⁵⁰¹ Así lo analizamos en el punto 4 del capítulo segundo.

que ha existido un cambio de paradigma ideológico en las políticas migratorias en la región estas últimas dos décadas y; 3) considerar los cambios en las relaciones bilaterales de los países de la región con el gobierno de Venezuela, antes con Chávez y ahora con Maduro, tal y como analizaremos con detalle en el caso de Colombia, en el punto siguiente.

Como señala Acosta *et al* (2019) en esta última época, los países con gobiernos de izquierda o centro-izquierda adoptaron nuevas leyes sobre migración y refugio basadas en la protección de los Derechos Humanos y la no criminalización. Asimismo, el reconocimiento de la igualdad de derechos sociales entre nacionales y extranjeros y la introducción de programas de regularización aumentaron la calidad de vida y la inclusión social de los migrantes en la región, cambios que influyeron sobremanera en la aproximación de varios gobiernos a la crisis migratoria venezolana. Además, debe destacarse que, desde la adopción de la Declaración de Cartagena en 1984, los gobiernos de los países latinoamericanos han hecho un esfuerzo concertado para alinear su política interna con ese instrumento, e incluso han incorporado otras categorías de protección complementaria, por ejemplo, por motivos de género y orientación sexual (Acosta *et al*, 2019). Estos desarrollos legislativos han llevado al ACNUR a reconocer a la región como líder internacional de la protección de los refugiados, al menos sobre el papel (Freier, 2015), si bien es sabido que, salvo algunos casos excepcionales en México y Brasil, los gobiernos latinoamericanos no están aplicando la definición propuesta por la Declaración de Cartagena a los ciudadanos venezolanos.

Hechas estas reflexiones, y siguiendo el relevante trabajo realizado por Acosta *et al* (2019), destacamos las 4 principales características comunes que

encontramos en las respuestas jurídicas dadas por los países latinoamericanos ante la llegada de venezolanos:

1) En la mayoría de los casos, nos encontramos con normas administrativas de rango inferior a la Ley, que han sido elaboradas con poca o nula intervención de los parlamentos y que contienen numerosas cláusulas que otorgan plena discrecionalidad al Ejecutivo. Junto a las Circulares y Resoluciones, los Decretos han sido el modo más utilizado para regular el estatus jurídico de los venezolanos en la región. A guisa de ejemplo, nos encontramos con la «Visa de Responsabilidad Democrática»⁵⁰² de Chile que se estableció por medio de un Oficio Circular, la norma de menor rango en su ordenamiento jurídico. Estos instrumentos jurídicos son fácilmente modificables por el Ejecutivo lo que permite una amplia discrecionalidad, e incluso, arbitrariedad.

2) La tendencia ha sido la de elaborar instrumentos *ad hoc*, que son solo aplicables a determinadas categorías de venezolanos como, por ejemplo, los que hayan llegado antes de una determinada fecha, evitando así usar la legislación existente y otorgar la categoría de refugiado que consta en sus leyes o aplicar la propia Declaración de Cartagena. Siguiendo con el ejemplo de Chile, la «Visa de Responsabilidad Democrática» solo puede obtenerse en los consulados de Chile en Caracas y Puerto Ordaz (ciudad de Venezuela) y únicamente ofrece un permiso de residencia de un año, lo que lleva a preguntarse si no hubiera sido más eficaz y coherente aplicar la Ley sobre

⁵⁰² La Visa de Responsabilidad Democrática es un documento que permite la residencia temporal a los venezolanos que, por razones humanitarias, desean vivir en Chile. Otorga la estadía en el país por un año, prorrogable una vez más por el mismo período de tiempo. Autoriza al portador a realizar actividades remuneradas. <https://www.veninformado.pe/documentos-antes-de-viajar/orientacion-tramites-venezolano/viajar-a-chile/> (Visto el 12 de noviembre de 2022).

Protección de Refugiados chilena y no crear un instrumento *ad hoc* para los venezolanos.

3) La práctica general en la región es otorgar permisos de residencia temporales, lo cual genera incertidumbre jurídica para el individuo. En el caso de Perú, si bien luego del Permiso Temporal de Permanencia (PTP)⁵⁰³ se puede obtener la calidad de residente, esta solo es válida por un año y su renovación depende de difíciles requisitos para la población venezolana, insertada en su gran mayoría en la economía informal.

4) El acceso a los derechos establecidos en esos instrumentos se complica por la introducción de nuevos obstáculos burocráticos y administrativos. Esto se debe, en parte, al modelo legislativo basado en Decretos y otros instrumentos de menor rango que pueden ser modificados fácilmente, como señalamos *ut supra*. Siguiendo con el ejemplo de Perú, la posibilidad de acceso a un Permiso Temporal de Permanencia (PTP), creado en 2017, se extendió en dos ocasiones, pero en agosto de 2018 el Estado decidió limitar, sin previo aviso, el acceso a dicho permiso, lo cual generó la consiguiente preocupación en la población venezolana. Las dificultades burocráticas también se ven reflejadas en la lentitud de los trámites. Por ejemplo, en Argentina, los plazos para obtener una cita para iniciar la solicitud de procedimientos de residencia llegan hasta los 12 meses⁵⁰⁴.

⁵⁰³ El PTP es un documento que la autoridad migratoria de Perú expide a favor de los extranjeros que cumplen con los requisitos para permanecer hasta por un año en el país. Con este permiso es posible acceder a los servicios educativos peruanos, así como la oportunidad de trabajar. Este permiso está disponible para los extranjeros con situación irregular y refugiados. <https://www.districto.pe/permiso-temporal-permanencia-peru.html> (visto el 12 de noviembre de 2022).

⁵⁰⁴ Para profundizar en el fenómeno de la llegada de venezolanos a Argentina estos últimos años se sugiere consultar el artículo de Pablo Biderbost y María Elisa Núñez «Del Río de la Plata al Orinoco y viceversa patrones y flujos migratorios entre Argentina y Venezuela» (2018), añadido a esta bibliografía.

Considerando estas características, podemos deducir que la respuesta en América Latina a este fenómeno ha sido tan variada como sistemas legislativos y sensibilidades políticas encontramos en la región. Ante ello, Acosta *et al* (2019) dividen en 6 grupos a los países, en atención a las medidas legales que han adoptado:

1) En el primer grupo se encuentran Argentina, Brasil y Uruguay, países que han optado por una extensión unilateral del Acuerdo de Residencia Mercosur⁵⁰⁵ para los ciudadanos venezolanos⁵⁰⁶, así como Ecuador, que creó la categoría de residente de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para los ciudadanos venezolanos.

2) El segundo grupo está formado por los países que han adoptado instrumentos jurídicos *ad hoc* (permisos especiales temporales de residencia) como Chile⁵⁰⁷, Colombia⁵⁰⁸ y Perú⁵⁰⁹.

⁵⁰⁵ Este se firmó el 6 de diciembre de 2002 por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y facilita a «*los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte a obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de determinados requisitos*» (Art. 1). <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/> (visto el 12 de noviembre de 2022).

⁵⁰⁶ Si bien Venezuela fue suspendida como miembro del Mercosur el 5 de agosto de 2017, estos países siguen incorporando a los ciudadanos venezolanos como beneficiarios de su ley.

⁵⁰⁷ Como hemos visto, Chile estableció un visado restrictivo, denominado Visado de Responsabilidad Democrática, que debe solicitarse en los consulados de Chile en Venezuela. Ese visado otorga el derecho a residir por un año, prorrogable una sola vez, tras lo cual deben solicitar la residencia definitiva o abandonar el país.

⁵⁰⁸ Colombia, que analizaremos con detalle en el apartado siguiente, entraría también en el grupo 5 pues ha dado pasos hacia la regularización e integración de los venezolanos.

⁵⁰⁹ El Permiso Temporal de Permanencia, anteriormente descrito, no es una autorización de permanencia por lo que los ciudadanos venezolanos que lo obtienen no son considerados residentes y no pueden conseguir un carnet de extranjería <https://www.districto.pe/permiso-temporal-permanencia-peru.html> (visto el 12 de noviembre de 2022).

3) Lo conforman los países que han decidido no crear ningún tipo de categoría migratoria especial para los venezolanos, a saber, Paraguay⁵¹⁰ y Costa Rica, por lo que aplican su legislación general migratoria.

4) El siguiente grupo está formado por los países que aplican la definición de Cartagena. Para la fecha de elaboración del estudio de Acosta *et al* (2019), que estamos analizando, únicamente México había decidido aplicar la definición ampliada de Cartagena para reconocer el estatus de refugiado a los ciudadanos venezolanos, tal y como recoge su Ley sobre Refugiados de 2011⁵¹¹. El caso de México es simbólico por su carácter pionero y, por lo tanto, debemos destacarlo⁵¹². Más recientemente, (en julio y diciembre de 2019 y agosto de 2020) Brasil se unió a la decisión de México y reconoció *prima facie* a venezolanos con base en la definición regional de refugiado⁵¹³ (Margheritis y Pedroza, 2022).

(Debemos recordar, tal y como analizamos en el punto 4.1 del capítulo segundo, que la definición ampliada de Cartagena se ha incorporado⁵¹⁴ a la legislación interna de 16 países de la región).

⁵¹⁰ En este país se han registrado muy pocos venezolanos. A julio de 2022, se contabilizan alrededor de 5.700, frente a los 3.800 contabilizados en octubre de 2019, de acuerdo con la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Esto se explica porque Paraguay es fundamentalmente un país de tránsito. <https://reliefweb.int/report/paraguay/dtm-paraguay-monitoreo-de-flujo-de-poblacion-venezolana-ronda-6-agosto-2022>. (visto el 12 de noviembre de 2022).

⁵¹¹ México reconoció alrededor de 10.400 casos entre enero de 2013 y diciembre de 2018 aplicando la Convención De Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena (Sánchez y Freier, 2022).

⁵¹² Para profundizar sobre el emblemático caso de México en la aplicación de la Declaración de Cartagena a los venezolanos, se recomienda consultar el artículo «The Cartagena refugee definition and nationality-based discrimination in Mexican refugee status determination» de Sánchez Nájera F. y Freier L.F. (2022) *International Migration*, 60, 37-56. <https://doi.org/10.1111/imig.12910>

⁵¹³ En julio de 2019, el ACNUR felicitó a Brasil por reconocer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena. Hasta esa fecha aplicó esta definición a cerca de 46.000 venezolanos. <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/7/5d3f03754/acnur-felicita-a-brasil-por-reconocer-la-condicion-de-refugiado-a-las-personas.html> (visto el 13 de noviembre de 2022).

⁵¹⁴ Los países que no han incorporado esta definición son Cuba, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

5) El quinto grupo incluye a los países que han optado por abrir procesos de regularización para los venezolanos que se encuentran en su territorio, a saber, Panamá⁵¹⁵, Bolivia⁵¹⁶ y Chile⁵¹⁷.

6) Por último, nos encontramos con el grupo de países que criminalizan a la migración venezolana a través del establecimiento de mecanismo de sanción y expulsión. Este conjunto estaría formado por Trinidad y Tobago⁵¹⁸ y República Dominicana^{519 520}.

En definitiva, la respuesta regional ante la crisis migratoria venezolana ha sido muy divergente, lo que ha llevado a perder el cariz característico que tuvo históricamente (Margheritis y Pedroza, 2022), en base a instrumentos

⁵¹⁵ Panamá estableció el requisito de visado para los ciudadanos venezolanos en agosto de 2017 y creó la oficina de Asuntos Humanitarios para los Residentes Venezolanos (DOAH) ese mismo año. En 2018, llevó a cabo un proceso de regularización por el que otorgó visado a los venezolanos que llevasen un año en el país de manera irregular. <https://venezuelamigrante.com/noticias/panama-crea-la-oficina-de-asuntos-humanitarios-para-los-residentes-venezolanos/> (visto el 13 de noviembre de 2022).

⁵¹⁶ Desde octubre de 2018, Bolivia está llevando a cabo un proceso de regularización para la población extranjera que lleve 6 meses en el país y que tenga intención de residir en él. Decreto Supremo N° 3676, 3 de octubre de 2018 <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N3676.html> (visto el 13 de noviembre de 2022).

⁵¹⁷ Según la nueva Ley de Migración y Extranjería chilena, promulgada el 20 de abril del 2021 y que reemplaza a la Ley de Extranjería de 1975, los extranjeros que hubiesen ingresado a Chile por pasos habilitados con anterioridad al 18 de marzo de 2020 y se encuentren en condición migratoria irregular podrán solicitar un visado de residencia temporal sin ser sancionados administrativamente bajo el proceso de regularización extraordinaria. La visa tendrá una vigencia un año prorrogable por el mismo período. https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-06/PDA55369_1%20-%20R4V-Junio7%20v4.pdf (visto el 13 de noviembre de 2022).

⁵¹⁸ Como señala Acosta *et al* (2019), aunque podría no considerarse miembro de lo que suele denominarse como América Latina, se incluye en este estudio por su especial importancia dada su cercanía geográfica con Venezuela. Estos últimos años, el Gobierno de Trinidad y Tobago ha procedido a la detención y expulsión de venezolanos, entre los que se encontraban solicitantes de asilo. Uno de estos episodios de expulsión se produjo en noviembre de 2022 tal y como registró la BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55078156> (visto el 13 de noviembre de 2022).

⁵¹⁹ Para entrar en el país los ciudadanos venezolanos deben contar con pasaporte y pagar la tasa turística. Una vez vencido el plazo de 30 días por fines turísticos, caen en situación irregular y quedan expuestos a procesos de expulsión dado que no se contempla mecanismo de regularización (Acosta *et al*, 2019).

⁵²⁰ En relación a República Dominicana, debemos señalar que en abril de 2021 el gobierno dominicano puso en marcha el Plan de Normalización de Venezolanos (PNV), por el que más de 40.000 venezolanos se han inscrito para regularizar su estatus migratorio. Esta iniciativa constituye un importante cambio de la política de este país ante el drama migratorio venezolano. Así lo considera el propio ACNUR al felicitar al gobierno dominicano un año después de la puesta en marcha de este Plan. <https://dominicanrepublic.un.org/es/179420-miles-de-venezolanos-han-regularizado-su-estatus-migratorio-en-republica-dominicana> (visto el 13 de noviembre de 2022).

vanguardistas y generosos en materia de protección a los refugiados, que analizamos en los puntos 3.1 y 4.1 del capítulo segundo. Además, las respuestas jurídicas de los países ante la llegada de los venezolanos no han sido todo lo abiertas que hubieran podido ser de haberse aplicado de manera correcta y generalizada la definición de la Declaración de Cartagena por aquellos Estados que la han convertido en parte de su legislación (Acosta *et al*, 2019).

3.5 Colombia y Venezuela. La convivencia más allá de la frontera.

3.5.1 Lo que une el río Arauca.

El tránsito de períodos de mutuo entendimiento a momentos de tensión, y de estos a un nuevo reencuentro, ha sido una constante en la relación histórica entre Colombia y Venezuela (Ramírez y Cadenas, 2006). Centrándonos en el periodo objeto de este estudio, tras la llegada de Chávez al poder, la primera gran crisis bilateral se produjo en 2005 debido a la detención en Caracas del guerrillero colombiano de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), Rodrigo Granda. En aquella ocasión, ambos gobiernos pusieron al descubierto sus más profundos temores y desconfianzas recíprocas, y cada uno de ellos pudo medir el peligroso grado de determinación de su vecino para enfrentarlas, así como las nefastas consecuencias que una ruptura más honda y duradera podría traer para ambos países⁵²¹ (Ramírez y Cadenas, 2006). Desde entonces y hasta la fecha, las relaciones entre ambos gobiernos han sido una continua búsqueda de nuevas etapas, tras crisis recurrentes.

⁵²¹ Los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y de Colombia, Álvaro Uribe, aseguraron haber «pasado la página del incidente» que causó un grave deterioro de las relaciones entre los dos países. Así lo señalaba el periódico El País, de España, el 16 de febrero de 2015 https://elpais.com/diario/2005/02/16/internacional/1108508416_850215.html (visto el 20 de noviembre de 2022).

Otra crisis profunda se produjo 10 años después, a partir del 19 de agosto de 2015, fecha en la que el presidente Maduro ordenó cerrar la frontera terrestre e interrumpir la relación comercial y el tránsito de vehículos entre los dos países, como reacción a los actos violentos que se produjeron en la zona⁵²². El deterioro de la relación se agravaría con la entrada en escena del Presidente interino de Venezuela, Juan Guaidó⁵²³. Su reconocimiento por parte del presidente colombiano, Iván Duque, llevaría a una ruptura total de relaciones con Caracas el 23 de febrero de 2019⁵²⁴. Más de 3 años después, el 1 de noviembre de 2022, el nuevo presidente colombiano, Gustavo Petro⁵²⁵, visitó Caracas y escenificó el restablecimiento de relaciones con su vecino⁵²⁶, una vez que la frontera había sido abierta el 26 de septiembre.

⁵²² Este cierre se presentó con carácter temporal, por 72 horas, pero se extendió por casi 7 años al aumentar las tensiones entre ambos países, tanto con el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (de agosto de 2010 a agosto de 2018), como con Iván Duque (de agosto 2018 a agosto de 2022).

⁵²³ Este artículo del periódico El País, de España, «Juan Guaidó, más solo que nunca» hace una semblanza de la evolución de este líder político venezolano. <https://elpais.com/internacional/2022-10-30/juan-guaido-mas-solo-que-nunca.html> (visto el 20 de noviembre de 2022).

⁵²⁴ La ruptura de relaciones el 23 de febrero de 2019 fue una orden de Nicolás Maduro en respuesta al reconocimiento que su par colombiano de entonces, Iván Duque, hizo al líder opositor Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62716220> (visto el 20 de noviembre de 2022).

⁵²⁵ Gustavo Francisco Petro Urrego es, desde el 7 de agosto de 2022, el presidente de la República de Colombia. <https://gustavopetro.co/> (visto el 20 de noviembre de 2022).

⁵²⁶ Se sugiere la lectura del artículo «Colombia y Venezuela reanudan sus relaciones bilaterales», del periodo ABC, de España. <https://www.abc.es/internacional/colombia-venezuela-reanudan-relaciones-bilaterales-20221102085708-vi.html> (visto el 20 de noviembre de 2022).



El Puente Internacional las Tienditas conecta el estado Táchira (Venezuela) con el departamento de Norte de Santander (Colombia). Fue bloqueado por militares venezolanos el 6 de febrero de 2019. Foto: INFOBAE⁵²⁷.

Este estudio no tiene por objeto analizar la relación política y diplomática entre ambos países⁵²⁸, sino subrayar a estas alturas, el histórico e inmarcesible vínculo que existe entre estas dos naciones y pueblos, y la enorme interdependencia económica y comercial que les une⁵²⁹. Este profundo lazo es el que, a la postre, explica que la mayoría de los venezolanos que se han visto obligados a abandonar su país, recalen en Colombia. Sin lugar a dudas, los episodios señalados nos ayudan a entender el contexto político en el que se produce esta crisis migratoria, pero son los vínculos afectivos, familiares y de

⁵²⁷ <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/16/puente-de-tienditas-podria-abrir-el-paso-entre-colombia-y-venezuela-en-tres-meses/> (visto el 22 de noviembre de 2022).

⁵²⁸ Para ello se sugieren las siguientes obras, las cuales forman parte de la bibliografía de esta tesis: «Colombia y Venezuela: retos de la convivencia» de Socorro Ramírez y José María Cadenas (2006); «Fronteras Rojas» de Annette Idler (2019) o «La frontera caliente entre Colombia y Venezuela» coordinado por Ariel Fernando Ávila (2012), entre otras.

⁵²⁹ La frontera colombo-venezolana llegó a ser la más activa de América Latina, y en su mejor momento, en el año 2008, el intercambio comercial alcanzó 7.290 millones de dólares. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-12/colombia-y-venezuela-avanzan-en-el-restablecimiento-de-relaciones-con-el-nombramiento-de-embajadores.html> (visto el 20 de noviembre de 2022).

amistad –junto con la propia cercanía geografía- los que explican esta llegada masiva de venezolanos a Colombia.

Por lo tanto, para entender este fenómeno, debemos saber que los más de 2.200 kilómetros de línea fronteriza entre los dos países son un territorio muy poroso, permeable, abierto y lleno de pases informales y no solo desde el punto de vista físico. El río Arauca -que forma la frontera sur del estado venezolano de Apure y la frontera norte del departamento colombiano de Arauca- con sus más de 1.000 kilómetros, es el símbolo, al mismo tiempo, de la unidad y del distanciamiento entre estos dos países, son las aguas que unen y dividen a las dos naciones. Como señala Loudior *et al* (2019):

«la frontera colombo-venezolana ha sido, ante todo, un punto de unión y un lugar de relaciones e intercambios entre los dos pueblos que la habitan». «En ella siempre ha existido una gran intensidad de fluidas relaciones humanas, familiares, socioculturales y comerciales entre los dos pueblos que han hecho sus vidas y tejido intercambios de manera bastante autónoma y con gran cercanía de uno con otro» (p. 32 y 33).

Esta frontera es también porosa y permeable en lo psicológico, en lo humano, en lo sentimental, pues ella delimita los puntos de comunicación y de cooperación entre los pueblos de cada lado y se abre a la pertenencia y a la creación colectiva de las comunidades históricas (Balibar, 2003), tal y como es el caso de los pueblos hermanos de Colombia y Venezuela. Como ejemplos de estos vínculos humanos, no podemos olvidar que en los años de mayor incidencia del conflicto armado en Colombia, Venezuela fue uno de los países que acogió a más colombianos (de Flores, 2004). También fue una tradición en los años 70 y 80, la migración temporal de venezolanos que buscaban una mejor

educación en los colegios colombianos de la frontera pues tenían mejor calidad. Además, debemos recordar que el dictador venezolano Marcos Pérez Jiménez⁵³⁰ adoptó en 1952 una política de puertas abiertas a la inmigración para cubrir el déficit de mano de obra en una Venezuela que crecía muy rápido. Esta política se mantuvo hasta la democracia y sumó -en cuarenta años de bonanza petrolera- a más de un millón de colombianos a la población de Venezuela (Reyes *et al*, 2020). En la actualidad, se calcula que alrededor de 4.5 millones de colombianos –de primera y segunda generación- viven en Venezuela⁵³¹. Por su parte, según la encuesta⁵³² del DANE (2021), en 2021 existían en Colombia 2.851.283 personas nacidas en el exterior, de las cuales el 95,8% (2.730.970) había nacido en Venezuela, lo que parece coincidir con las cifras de otros organismos internacionales.

Aún con todo, no podemos obviar la importante reflexión que realiza Ligia Bolívar (Entrevista 2, anexa), al señalar que Venezuela recibió cerca de 2 millones de colombianos en un período de 30 años, mientras que Colombia ha recibido 2,5 millones en cinco años. *«Es una barbaridad pues la capacidad para absorber es limitada»*. Es una situación que tomó por sorpresa a Colombia, pero –considera- *«está bien que te tome por sorpresa los primeros dos o tres años, pero de ahí en adelante ya hay que empezar a tomar medidas y creo que, en ese sentido, la reacción de Colombia fue muy lenta»*.

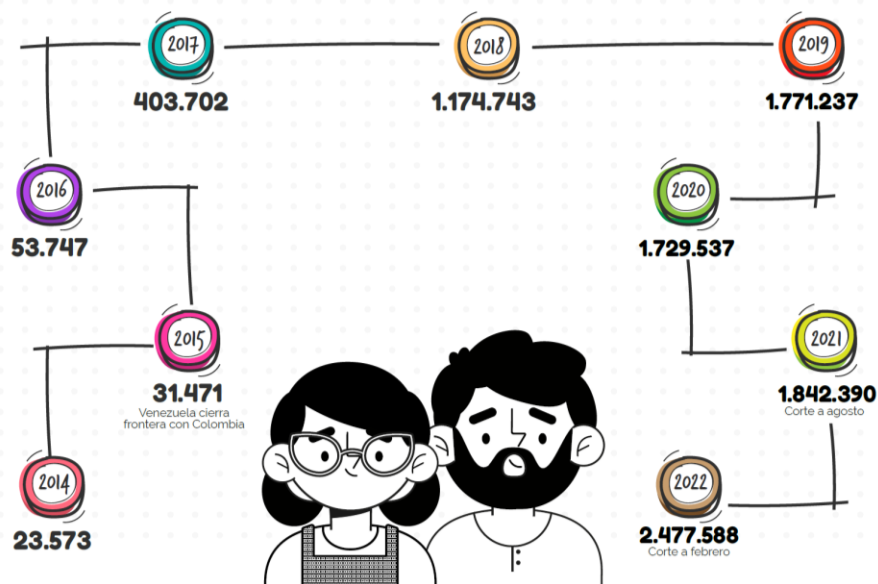
⁵³⁰ Fue presidente de Venezuela de abril de 1953 a enero de 1958.

⁵³¹ Así lo señalaba el embajador de Colombia en Venezuela, tal y como lo recoge el artículo del periódico español, El País, del 14 de septiembre de 2022. <https://elpais.com/america-colombia/2022-09-14/los-colombianos-en-venezuela-ven-con-esperanza-el-restablecimiento-de-las-relaciones-diplomaticas.html> (visto el 20 de noviembre de 2022).

⁵³² Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de Colombia) https://microdatos.dane.gov.co/catalog/700/get_microdata

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

de la migración venezolana en Colombia



Fuente: Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (2022)

En definitiva, y como venimos señalando, los lazos entre ciudadanos de ambos países son fundamentales para entender por qué Colombia ha sido el país de mayor recepción de venezolanos en el mundo ante la crisis humanitaria de estos últimos años. De ahí el contundente dato del DANE, que señala que el 81,6% de los migrantes venezolanos ya tenían contactos (familiares, amigos o conocidos) viviendo en Colombia antes de emigrar (DANE, 2021).

3.5.2 La respuesta de Colombia ante la llegada de venezolanos.

Colombia ha sido, históricamente, un país de emigración. Esto significa que su infraestructura, recursos y experiencia en gestión de la inmigración son más bien limitados (Brumat, 2021). Colombia comienza a desarrollar su política migratoria en el año 2003, aproximadamente, con la creación de la Comisión

Nacional Intersectorial de Migración⁵³³, bajo el gobierno del presidente Álvaro Uribe. Como señala Loidor *et al* (2019), esta sería la primera vez que un gobierno colombiano plantea la necesidad de dotar al país de una política migratoria si bien, esta iniciativa adoleció seriamente de un enfoque de derechos humanos. Más tarde, el presidente Santos daría un giro a la política migratoria al presentar la migración como parte intrínseca de la imagen que su gobierno se propuso vender como muestra de que el país ya estaba listo para entrar en los grandes escenarios de la globalización, como la OCDE, tal y como plantea el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)⁵³⁴. Para esto, incorporó el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en todos los campos de su actuación, incluida la migración (Loidor *et al*, 2019). Sobre esta base, la política migratoria colombiana ha ido evolucionando y añadiendo nuevos instrumentos jurídicos internacionales⁵³⁵ y regionales⁵³⁶ a su legislación interna.

Como podemos imaginar, la política migratoria colombiana ha estado determinada por la situación política y el conflicto interno que han producido grandes desplazamientos internos de personas que huían de la violencia⁵³⁷ e incluso el desplazamiento transfronterizo. Además, debemos tener en cuenta, como hemos señalado *ut supra*, que Colombia ha sido un país con escasa presencia de inmigrantes en su territorio desde el punto de vista histórico. En

⁵³³ Decreto 1239 de 20 de mayo de 2003. Diario Oficial nº 45 193.

⁵³⁴ Es la base de las políticas gubernamentales formuladas por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, a través de su equipo de Gobierno y plasma los temas y propuestas expuestas a los colombianos durante su campaña electoral. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014> (visto el 4 de diciembre de 2022).

⁵³⁵ Para conocer el marco legal internacional de la política migratoria colombiana se sugiere ver la relación de convenios, pactos y declaraciones que recoge en su obra Loidor *et al* (2019, pp. 80-82).

⁵³⁶ Para conocer el marco legal a nivel regional (OEA, Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR y Declaración de Cartagena) de la política migratoria colombiana se sugiere ver la relación de convenios, pactos y declaraciones que recoge en su obra Loidor *et al* (2019, pp. 85-92).

⁵³⁷ Así lo analizamos en el punto 4.2.2. del capítulo segundo en el que recordamos que a finales de los 90, Colombia tenía el número más alto de desplazados internos en el mundo. Se calcula que más de 3 millones de personas estaban en esta condición.

algunas etapas históricas, su legislación no solo no la favorecía, sino que, incluso la dificultaba⁵³⁸. Fruto de esta tradición, en la actualidad, su regulación migratoria contiene una serie de normas caracterizadas por los sesgos raciales y claros elementos de discriminación hacia los extranjeros (Palacios *et al*, 2020). En consecuencia, sus normas jurídicas invisibilizaron la situación migratoria por mucho tiempo y cuando se reconoce dicha realidad, el enfoque se centró en proteger a los colombianos en el exterior, omitiendo los derechos de los extranjeros (Palacios *et al*, 2020).

Junto a estas pinceladas sobre la política migratoria de Colombia, debemos hacer también referencia más detallada a la respuesta que en materia de asilo y refugio recoge su legislación. En este sentido, es importante destacar los artículos 62 y 63 de la Ley 2136 de 4 agosto 2021⁵³⁹, que en su tenor literal señalan:

«[...] CAPITULO IX. De la protección internacional a los Extranjeros.

Artículo 62°. Refugio. A efectos de la presente Ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

1. 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;

⁵³⁸ Señalemos a este respecto, y a modo de anécdota, que el Decreto 469 de 1909 establecía en su artículo 7 que no serían admitidas al país «los locos, idiotas, imbeciles, ciegos o sordomudos, vagabundos, imposibilitados para el trabajo por enfermedad o mala condición física o que tengan más de sesenta años. Tampoco los prófugos de delitos comunes, anarquistas o atacados por enfermedades contagiosas» (Palacios *et al*, 2020 p. 195)

⁵³⁹ Ley 2136 de 4 agosto 2021. Ley por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano y se dictan otras disposiciones.

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 o;

2. 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.

3. 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.

Artículo 63°. El reconocimiento de la condición de refugiado estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto 1067 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan».

Ante ello, vemos que Colombia cuenta con un sólido reconocimiento de la condición de refugiado y otras personas necesitadas de protección internacional. Tal y como se refleja en esta definición, Colombia es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Así mismo, esta definición recoge los elementos de la propuesta de la Declaración de Cartagena de 1984 (tal y como estudiamos en el

punto 4.1.2. del capítulo segundo). Además, Colombia también ha ratificado la Declaración y Plan de Acción de México de 2004 (analizado profusamente en el punto 4.2.2. del capítulo segundo) y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014, (que examinamos en punto 4.2.3. del mismo capítulo). De los citados artículos 62 y 63 se destaca que la Ley 2136 de 4 agosto de 2021 se ocupa de consagrar la definición de refugiado y de designar al Ministerio de Relaciones Exteriores como la entidad competente para surtir el procedimiento de determinación de la condición de refugiado (Entrevista 3, anexo).

Así, tras el comienzo de la crisis migratoria venezolana en agosto 2015, la respuesta del gobierno colombiano -en primer lugar, del presidente Santos y luego del presidente Duque- comenzó a estructurarse a partir de numerosos decretos, circulares y resoluciones para regular de manera administrativa dicha migración y abordar los diferentes problemas relacionados con ella (Loudior *et al*, 2019). En este primer momento, Colombia adoptó una estrategia similar a otros países de la región y otorgó, como veremos, permisos de residencia temporal y para el tránsito temporal a través de las fronteras y estadías cortas en el territorio colombiano, a fin de facilitar la movilidad de nacionales venezolanos (Brumat, 2021).

Esta solución coincide con la primera de las características que analizamos en el punto anterior al examinar la respuesta regional. En este sentido, Colombia comparte con la mayoría de países de la región el uso de normas administrativas de rango inferior a la ley que han sido elaboradas con poca o nula intervención de los parlamentos y que contienen numerosas cláusulas que otorgan plena discrecionalidad al Ejecutivo. De esta suerte, el 25 julio de 2017, Colombia puso en marcha el «Permiso Especial de Permanencia»

(PEP)⁵⁴⁰, una autorización especial dada a los ciudadanos venezolanos que ingresaron a Colombia por uno de los Puestos de Control Migratorio habilitados, sellando su pasaporte, antes del 2 de febrero de 2018. (Entre julio de 2017 y diciembre de 2018, el PEP se extendió en cuatro etapas diferentes⁵⁴¹, de PEP1 a PEP4). Como señala el artículo 2 de la Resolución 5797, que crea el PEP, con este instrumento, los ciudadanos venezolanos pueden permanecer en el país por un periodo de 90 días, prorrogable hasta un máximo de dos años. (A diferencia de otros países, el PEP es gratuito, pero se exige la presentación de un pasaporte válido)⁵⁴².

A medida que pasaba el tiempo y se hacía más evidente que la migración venezolana no era temporal, Colombia fue adoptando políticas orientadas al medio plazo (Brumat, 2021). Así, coincidiendo con el incremento de estos flujos, en marzo de 2018, el gobierno colombiano dio un nuevo paso para hacer frente a la emergencia y creó el «Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos» (RAMV)⁵⁴³ (también conocido como PEP3 o PEP-RAMV) que –como señala el Decreto de creación- deberá servir como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria. Este instrumento permitió a las autoridades colombianas ampliar la información sobre la población migrante desde

⁵⁴⁰ Resolución 5797 del 25 de julio de 2017, por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia (25 julio 2017).

⁵⁴¹ Resolución 1.272 del 28 de julio de 2017 por la cual se implementa el PEP creado mediante Resolución 5.797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos. En diciembre de 2018, mediante las resoluciones 10.677 (18 de diciembre) y 3.317 (19 de diciembre), se amplió el plazo para solicitarlo; en un principio concluía 90 días después de que entrase en vigor la resolución que lo creó. Y la Resolución 0971 de 2021 por medio de la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección (28 abril 2021).

⁵⁴² Los PEP1, PEP2 y PEP4 fueron otorgados a solicitud del migrante exclusivamente para migrantes con estatus migratorio regular. Dado que un alto porcentaje de los migrantes venezolanos eran irregulares, el gobierno ha otorgado PEP adicionales que cobijan migrantes irregulares y, por ende, más vulnerables (BID, 2022).

⁵⁴³ Decreto nº 542 de 2018 por el cual se desarrolla parcialmente la Ley 1.873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes.

Venezuela, especialmente sobre la que se encontraba indocumentada. En otras palabras, este registro ha sido la fuente principal para formular y diseñar políticas de atención humanitaria y programas de amnistía como el PEP y el «Permiso de Protección Temporal» (PPT), que permiten acceder a la oferta del Estado en materia de educación, salud y ejercer actividades económicas de forma legal (Ibáñez *et al.*, 2022). A este respecto, debemos señalar que, a mediados de 2021, el 65,9% de los migrantes venezolanos encuestados por el DANE informaron no estar registrados en el RAMV⁵⁴⁴ (DANE, 2021). Por su escala en cuanto a la población incluida y el alcance de los beneficios otorgados, el PEP-RAMV constituye la regularización a migrantes más importante que se haya aplicado en un país en desarrollo (BID, 2022).

En marzo de 2021, el gobierno del presidente Duque puso en marcha el «Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos»⁵⁴⁵ (ETPV), un mecanismo jurídico de protección temporal para las personas refugiadas y migrantes venezolanas en Colombia que buscan permanecer, complementario al régimen de protección internacional de refugiados y que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, por el que el gobierno colombiano se comprometió a regularizar a la población migrante de Venezuela por un periodo de 10 años. El «Estatuto Temporal de Protección» (ETPV), está compuesto por el «Registro Único de Migrantes Venezolanos» (RUMV), el cual busca recaudar y actualizar información como insumo para la formulación y diseño de políticas

⁵⁴⁴ Si bien el RAMV pretendía ser censal, no cubrió a todos los migrantes. Las principales razones para no registrarse en el RAMV fueron: desconocimiento del RAMV, miedo a ser deportado, falta de tiempo y llegar después de la fecha de cierre (BID, 2022).

⁵⁴⁵ Decreto 216 de 1 marzo 2021, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.

públicas, e identificar a los migrantes de nacionalidad venezolana que quieran acceder a las medidas de protección temporal y en el que tendrán que inscribirse las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, y por el «Permiso de Protección Temporal» (PPT), el cual pretende autorizar a los migrantes venezolanos que cumplan con los requisitos, a permanecer en el territorio colombiano en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país⁵⁴⁶. Este PPT reemplazó a todos los tipos de permisos anteriores, incluyendo el «Permiso Especial de Permanencia» (PEP). En este sentido, debe destacarse que, en la primera fase del proceso de implementación, más de 1.5 millones de personas se inscribieron en el «Registro Único de Migrantes Venezolanos» (RUMV).

Debe destacarse que el «Estatuto Temporal de Protección» (ETPV) tiene un ámbito de aplicación más amplio que los procesos de regularización anteriores. El ETPV aplica a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela que deseen permanecer de manera temporal en el territorio nacional, y que cumplan alguna de las siguientes condiciones⁵⁴⁷.

1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un «Permiso de Ingreso y Permanencia» (PIP), «Permiso Temporal de Permanencia» (PTP) o de un «Permiso Especial de Permanencia» (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEP.

⁵⁴⁶ Así lo explica la Nota de ACNUR «Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos». <https://help.unhcr.org/colombia/otros-derechos/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos/> (visto el 4 de diciembre de 2022).

⁵⁴⁷ Así lo señala el Artículo 4 del Decreto 216 de 2021 (1 marzo 2021).

2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021.

4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos años de vigencia del ETPV.

Al acceder al Estatuto, los ciudadanos venezolanos adquieren, no solo la garantía de los derechos fundamentales, sino el acceso a servicios como salud, educación, servicios financieros (apertura de cuenta bancaria, giros, pago de nómina), posibilidad de acumular tiempo de estadía en Colombia para hacer la transición del régimen de protección temporal a un régimen de migración ordinario, es decir, tendrán 10 años para obtener una visa de residente y el derecho a circular libremente por el territorio colombiano e ingresar y salir del país, sin superar 180 días fuera de territorio colombiano, entre otras garantías⁵⁴⁸.

En esta regulación, y en otros aspectos anteriormente señalados, encontramos la segunda de las características señaladas por Acosta *et al* (2019) para la respuesta regional, que vimos en el punto anterior. Así, vemos como Colombia ha elaborado numerosos instrumentos *ad hoc*, que son solo aplicables a determinadas categorías de venezolanos como, por ejemplo, los que hayan

⁵⁴⁸ Así lo explica la Nota de ACNUR «Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos». <https://help.unhcr.org/colombia/otros-derechos/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos/> (visto el 8 de diciembre de 2022).

llegado antes de una determinada fecha, evitando así usar la legislación existente y otorgar la categoría de refugiado que consta en sus leyes o aplicar la propia Declaración de Cartagena. A este respecto, y como señala el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado⁵⁴⁹ (GIT), el «Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos» (ETPV), es una política pública que refleja el compromiso del gobierno de Colombia con la protección de los derechos humanos, a través de un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados. Su objetivo es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario, lo que implica que, al acogerse a la medida, tendrán –como hemos señalado- un periodo de 10 años para adquirir una visa de residentes (Entrevista 3, anexo).

Un año después de la entrada en vigor del ETPV, Eduardo Stein, Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes de Venezuela, señalaba⁵⁵⁰ que el Estatuto ha sido una decisión histórica –fruto de la generosidad del pueblo colombiano- que ha permitido a más de un millón de personas refugiadas y migrantes de Venezuela iniciar el proceso efectivo de regularización. De esta manera, en febrero de 2022, y de acuerdo con cifras oficiales, más de 296.000 personas ya habían recibido el documento que regularizaba su estadía en el país por 10 años, (frente a los 2 años que

⁵⁴⁹ El Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, que hace las veces de secretaría técnica de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), es la autoridad nacional encargada de analizar y estudiar los casos, además de proyectar las resoluciones que autoriza la expedición del salvoconducto SC-2, permiso que permite al solicitante permanecer legalmente en el territorio durante el trámite de su solicitud. En el marco del trabajo de campo de este estudio entrevistamos al GIT (Entrevista 3) <https://help.unhcr.org/colombia/donde-encontrar-ayuda/ministerio-de-relaciones-exteriores-de-colombia/>

⁵⁵⁰ Así se recogía en la Nota emitida por el ACNUR el 8 de febrero de 2022. <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/2/62029d8f4/declaraciones-del-dr-eduardo-stein-representante-especial-conjunto-de-acnur.html> (visto el 24 de noviembre de 2022).

preveía el PEP). Este constituiría, según Brumat (2021), el proceso de regularización más numeroso de la historia de la región en tan breve tiempo.

De nuevo, la legislación Colombia se alinea con la respuesta dada por la mayoría de los países de la región y, como señalamos en el punto anterior, opta por otorgar permisos de residencia temporales, lo cual genera incertidumbre jurídica y vital para el individuo (Acosta *et al*, 2019).

Con todo, no podemos dejar de señalar que Colombia ha aplicado una de las regularizaciones más grandes y generosas de los países en desarrollo con su población migrante (BID, 2022). Como señala Ibáñez *et al* (2022), el proceso llevado a cabo por Colombia ha tenido impactos muy positivos en la vida de los migrantes venezolanos pues permitió mejorar su bienestar, incrementó la calidad de sus empleos, les permitió acceder a servicios del Estado, mejorando su integración social y mitigando algunos impactos negativos de la Covid-19. Esto no obvia todos los problemas que han existido en su puesta en práctica dada la dimensión del reto, el volumen de personas desplazadas y la obvia limitación de los recursos estatales. Evidentemente, hay espacio para mejorar la implementación de estos procesos desde el punto de vista administrativo. La legislación no es suficiente para lograr la regularización de los migrantes. El proceso de implementación y los muchos detalles burocráticos son igualmente importantes. (BID, 2022).

Al valorar la respuesta de Colombia, Ligia Bolívar señala que Colombia, a diferencia de lo que hicieron Ecuador, Perú y todos los demás países de la región, tuvo una reacción pragmática y sensata al no cerrar la frontera, no exigir visa y entender que, si estos migrantes «*no entraban por la puerta, se iban a meter por la ventana*». Hay solamente tres países donde no necesitamos visado

los venezolanos, uno es Colombia, el otro es Brasil, justamente los dos fronterizos. Creo que fue una medida pragmática, sensata y sí, generosa en ese sentido, por parte de Colombia, señala Bolívar (Entrevista 2, anexa).

En relación a la Declaración de Cartagena, vemos cómo, a pesar de esta enorme crisis, Colombia, y prácticamente todos los países de la región, decidieron no aplicar la definición de Cartagena a los migrantes venezolanos y han respondido con enorme cautela a la pregunta de si los venezolanos son refugiados o no (Acosta *et al*, 2019). Se teme, según considera Acosta *et al* que la aplicación de la definición ampliada de Cartagena pueda generar una mayor llegada de personas y que esto suponga una mayor presión a unos servicios públicos deficientes, por lo que habría un consenso en la región de que Cartagena no se aplica a la crisis de los desplazados venezolanos (Freier, 2018a). Podría pensarse que el coste político de reconocer el estatus de refugiado de acuerdo con Cartagena, podría ser alto, pero, como hemos visto, Brasil y México han reconocido *prima facie* a venezolanos con base en esta definición sin que se haya producido un efecto llamada, ni sobrecargado sus procedimientos de asilo (Ochoa, 2020).

En el caso concreto de Colombia, vemos, como señala Oscar Calderón, que la respuesta dada a los migrantes venezolanos se habría hecho, no solo no aplicando Cartagena, sino de espaldas a la misma, creando un nuevo sistema, un sistema paralelo, específico para los venezolanos, desconociendo dos realidades: que hay otros flujos migratorios en la región (Entrevista 3, anexa) y que contábamos con instrumentos válidos y suficientes para responder a esta crisis, como la Declaración de Cartagena. Ante ello, y permítase la redundancia, consideramos que las respuestas jurídicas dadas por los países

latinoamericanos ante la llegada de venezolanos pudieran haber sido más generosas, abiertas y protectoras de haberse aplicado la definición de refugiado de Cartagena por aquellos países que la han incorporado a su legislación interna.

El 28 de septiembre de 2022, el nuevo presidente de Colombia, Gustavo Petro, sentaba las nuevas bases de la respuesta colombiana a la llegada de ciudadanos venezolanos, al señalar que «*todas las órdenes de prohibición de entrada a Colombia, que emitió el pasado gobierno, debían ser levantadas, pues Colombia es un país de libertad*»⁵⁵¹. Señalaba que la exclusión de la población venezolana, lo único que ha provocado son mayores niveles de pobreza y violencia, por lo que debemos integrarles en el sistema productivo -y sobre todo en el sistema educativo- a través de la homologación rápida de sus títulos.

En referencia al «Estatuto Temporal de Protección», señaló que éste permite permanecer en Colombia, pero no permite acceder a todos los derechos, por lo que Colombia debe avanzar en el reconocimiento de los derechos a la población venezolana que se encuentra en Colombia con los recursos legales con los que contamos, impulsando, la plena integración de venezolanos en Colombia, sin banderas xenófobas y, sin la idea de que el extranjero es malo *per se*⁵⁵².

Recapitulando, en este estudio de caso hemos analizado las características de la emigración venezolana, las causas que han forzado su desarrollo, los marcos normativos y las respuestas dadas, con carácter general,

⁵⁵¹ Alocución del presidente de Colombia, Gustavo Petro, el 28 de septiembre de 2022 sobre los migrantes y refugiados venezolanos. <https://www.youtube.com/watch?v=Vc5SQL1G-q0> (visto el 5 de diciembre de 2022).

⁵⁵² Alocución del presidente de Colombia, Gustavo Petro, el 28 de septiembre de 2022 sobre los migrantes y refugiados venezolanos. <https://www.youtube.com/watch?v=Vc5SQL1G-q0> (visto el 5 de diciembre de 2022).

por los países de la región y, en particular, por Colombia, principal destino de este éxodo migratorio. Como vimos, la mayor parte de los Estados han creado mecanismos que ofrecen permisos temporales de residencia, pero dichos permisos son problemáticos debido principalmente a la enorme discrecionalidad y arbitrariedad con la que los manejan los Ejecutivos, su escasa fortaleza legal al usarse instrumentos jurídicos fácilmente modificables y la falta de certeza jurídica para el individuo.

CONCLUSIONES.

*«Nuestros conocimientos solo pueden ser finitos,
mientras que nuestra ignorancia debe ser, necesariamente, infinita».*

Karl Popper

La novedad de esta tesis doctoral, que estamos concluyendo, reside en su propuesta de relacionar la violencia estructural y el refugio *de facto*, dos fenómenos perfectamente identificables en la realidad América Latina en las primeras décadas del siglo XXI. Los dos capítulos centrales y más extensos de esta investigación, ejes vertebradores de todo este trabajo, han estado dedicados a estas dos realidades. En un proceso piramidal, hemos ido analizando los aspectos generales, en el primer caso, de la violencia, para luego ir cerrando el marco de investigación, al pasar a la violencia en el contexto concreto latinoamericano. Luego, hemos analizamos un tipo específico de violencia, la estructural, y, finalmente, hemos estudiado esta violencia estructural aplicada al caso de un país en particular, Venezuela. De la misma manera hemos procedido con el refugio. Primero, hemos analizado los aspectos generales y universales de este concepto jurídico y sociológico, para luego centrarnos en la realidad latinoamericana y, finalmente, llamar la atención sobre una realidad migratoria determinada, la de los refugiados *de facto* o personas con necesidad de protección internacional.

Cuatro años después de comenzar a proyectar esta tesis doctoral, la situación en América Latina y el Caribe no puede ser más preocupante. Aquellos

indicadores sobre corrupción, violencia y desigualdad, los tres flancos débiles del continente, que señalamos en la introducción de esta tesis, no han dejado de exacerbarse y se mantienen entre los principales riesgos del continente para el 2023. Así, el reciente informe «Riesgo Político América Latina, 2023» señala que de los 10 riesgos⁵⁵³ que presenta la región para este año, los dos primeros serían la violencia y la corrupción, los cuales asocia en torno a la idea general de crimen organizado. En este sentido, nos recuerda que, a pesar de que la población de América Latina y el Caribe representa cerca del 9% del planeta, la región registra más del 30% de los homicidios mundiales. Por otro lado, unos sistemas judiciales sin independencia e instituciones públicas con altos índices de corrupción contribuyen a una cada vez mayor percepción de inseguridad e impunidad. La región sufre con el debilitamiento del Estado de Derecho, el aumento del crimen organizado y otras manifestaciones de violencia, generando una creciente sensación de inseguridad, aumento de la corrupción y la frustración frente a la impunidad de los actos delictivos (Sahd *et al*, 2023). Al hablar de corrupción, Venezuela, país en el que hemos centrado este estudio, aparece en 2022 como el país más corrupto de América Latina y en el cuarto lugar mundial, sólo batida a duras penas, por Sudán del Sur, Siria y Somalia⁵⁵⁴.

Por lo que respecta a los flujos migratorios, este informe los coloca en el riesgo número cinco del continente y señala que, en la última década, estos flujos

⁵⁵³ Los 10 riesgos que plantea este informe serían: 1) Crimen organizado, 2) retroceso democrático, 3) gobernabilidad compleja, 4) nuevos estallidos de malestar social, 5) crisis migratoria, 6) inseguridad alimentaria, 7) polarización y noticias falsas, 8) pérdida de competitividad, 9) aumento de ataques cibernéticos y 10) debilitamiento de la integración regional. http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2023/Riesgo_Politico_America_Latina_2023.pdf (visitado el 28 de enero de 2023).

⁵⁵⁴ Así lo señala la prestigiosa organización Transparencia Internacional, en su índice de percepción de la corrupción. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf> (Visitado el 28 de enero de 2023).

migratorios irregulares se han vuelto más dinámicos, complejos y diversos. Más concretamente, el impacto político, social y económico del éxodo venezolano ha forzado a los gobiernos a adoptar políticas y a estructurar mecanismos de financiación de servicios para una creciente e inesperada llegada de poblaciones migrantes. Por último, señala, como hemos hecho en varias ocasiones a lo largo de este estudio, a la inseguridad alimentaria como un nuevo reto del continente. Tras el comienzo de la guerra en Ucrania, el hambre ya no está presente únicamente en los sectores sociales con los que históricamente se ha identificado, sino que ahora está cada vez más presente en las ciudades y en miles de familias que nunca la habían padecido (Sahd *et al*, 2023).

Volviendo a la violencia, debemos señalar que ésta ha cambiado su forma de manifestarse, pero no su intensidad. Como vimos, en las últimas décadas, América Latina se ha convertido en la región con la mayor tasa de homicidios y de crímenes del mundo. Ante ello, una de las conclusiones a la que hemos llegado es que la violencia en América Latina es un fenómeno heterogéneo pero generalizado, pues no existe ningún país que esté libre de la epidemia homicida que recorre la región. Junto a este triste récord, la región alcanzó otro, el de la desigualdad persistente y la baja movilidad social.

Esta situación de desigualdad, violencia y exclusión social, nos hizo ver que la violencia que prima en este continente no es la interpersonal o directa, sino que el problema es mucho más profundo y complejo. Así, el problema de fondo de América Latina no es que unos jóvenes te roben o te maten por las calles de las grandes ciudades, principalmente. El verdadero problema del continente es la falta de satisfacción de las necesidades humanas básicas -la supervivencia, el bienestar, la identidad y/o la libertad- (Galtung, 1996), por parte

de una amplia parte de la población, es decir, el problema fundamental es la violencia estructural. Como vimos, esta violencia estructural es explicada también como la violencia causada por las injusticias sociales y económicas derivadas de un menor acceso de determinados grupos, que no logran satisfacer sus necesidades humanas básicas (Jiménez y Muñoz, 2004).

Por lo tanto, la violencia directa (o interpersonal), el robo y el tiro, es la violencia que se ve, es la punta del iceberg (Galtung, 1969), es la válvula de escape, es el mecanismo de supervivencia de muchos ante la violencia profunda, sistémica y cardinal, que es la estructural. Ante ello, resurgirían las siguientes preguntas: ¿qué es primero, que te roben por la calle o que ese ladrón sea un joven excluido de la sociedad?; ¿que entren en tu casa o la impunidad policial y judicial?; ¿hay una relación entre la pobreza, la desigualdad, la falta de empleo y la criminalidad?, ¿o es el descuido del Estado en la aplicación de las normas de convivencia y la impunidad lo que alimentan la violencia?

Como vimos, las explicaciones sociales a la violencia tienen dos enfoques fundamentales. Por un lado, nos encontramos con los autores que la atribuyen a la pobreza y a la desigualdad y dibujan una relación directa entre ellas, por lo que a mayor pobreza y desigualdad habría mayor violencia. Por otro lado, están las teorías de la institucionalidad, de las normas sociales, del papel del Estado en la aplicación de las normas y de otros factores que no estarían relacionados con la pobreza y la desigualdad. Desafortunadamente, y cuando estamos cerrando esta investigación, no nos encontramos capacitados para despejar estas grandes incógnitas sociológicas de la región, pues, como hemos visto desde un principio, la violencia es un fenómeno de enorme complejidad y no tiene un patrón definido o predominante que permita extraer afirmaciones

concluyentes (Solís y Moriconi, 2017). En todo caso, defendemos que la violencia estructural, en la línea que propone Galtung, es la que mejor refleja la realidad social del continente, tal y como hemos justificado a lo largo de este trabajo.

Esta violencia estructural lleva a la población a abandonar sus países para huir de esa situación (Galtung, 1996), convirtiéndolos en refugiados *de facto* o personas con necesidad de protección internacional. A lo largo de esta tesis hemos analizado ampliamente esta última idea, pero no hemos querido centrar el esfuerzo en la terminología o en el propio concepto de refugiado *de facto* pues, a pesar de justificar suficientemente esta realidad y su pertinencia, somos conscientes de que lo importante no es el nombre o la denominación, sino el consenso en cuanto al fenómeno descrito. Es decir, debemos convenir que, ante situaciones de desplazamientos masivos de población, el Sistema Universal de Protección de los Refugiados no ofrece respuestas de protección para ciertas poblaciones que huyen y cruzan las fronteras temiendo por sus vidas e integridad física (Álvarez Nievas, 2022) por lo que, únicamente pueden aspirar a la generosidad de los Estados a los que llegan, sin que exista una obligación legal de carácter internacional de protegerlos.

Nos encontraríamos, por lo tanto, ante un doble vacío. Por un lado, un vacío de protección de la población que huye de sus países por razones que no están reconocidas en la Convención de Ginebra de 1951, ni en su Protocolo de 1967, instrumentos que no reconocen la situación de esos refugiados de hecho «o *de facto*», quedando invisibilizada su situación de vulnerabilidad y peligro. Por otro lado, nos encontramos ante un «vacío conceptual-analítico de esa protección» (Loudior *et al*, 2019. p. 49), pues debido a la falta de nombres para

denominarlos y categorías jurídicas para analizar sus necesidades, se produce el desconocimiento de sus derechos a nivel internacional.

En este sentido, coincidimos con Dos Santos (2015) al señalar que son incipientes y todavía imperceptibles los esfuerzos encaminados a abordar el fenómeno migratorio desde un enfoque holístico. La falta de este enfoque general, tanto a nivel de formulación teórica, de comprensión epistemológica, de discurso político, como de gestión y regulación, ha dado lugar a esa amplia «zona gris» de millones de seres humanos olvidados y desatendidos, *de facto*, por el actual sistema internacional de protección humana y asistencia humanitaria. Como bien destaca Dos Santos, ello es extremadamente más pronunciado en el ámbito de las migraciones forzosas, las cuales registran relevantes mutaciones en sus causas, magnitud y orientación.

Sin lugar a dudas, la realidad descrita podría encajar en varias de las propuestas terminológicas referenciadas a lo largo de este estudio. Así, podríamos hablar de situación de desprotección, de migrantes desamparados, de grupos con vulnerabilidad, del vacío conceptual-analítico de protección, señalado por Loudor *et al* (2019), de refugiados *de facto* (Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica, 2018; Comisión Episcopal de Migraciones, 1992), de flujos migratorios mixtos (OIM, 2019), de población en necesidad de protección internacional (ACNUR, 2017) o de migrantes forzosos con necesidades de protección.

Ante esta necesidad, debemos reiterar que el principal objetivo perseguido por esta obra es llamar la atención sobre la existencia de esa «zona gris» de millones de personas olvidadas y desprotegidas *-de facto-* e insistir sobre los vacíos de protección que sufren. Pero, como hemos señalado, **no**

debemos caer en la trampa del concepto o de cómo vamos a llamar a este colectivo. Lo importante no debe ser la palabra, sino lo que queremos transmitir, es decir, reconocer que nos encontramos ante «vacíos de protección» que permiten que grupos de personas no estén obteniendo protección internacional. Si caemos en la discusión terminológica podríamos desviar la atención y crear excusas para la evasión de la discusión del problema de fondo por parte de los gobiernos (Calderón, entrevista 4). En todo caso, el debate sobre el término o la categoría jurídica tendría que darse en el momento político propicio en la región, si hay ánimos de abrir esa conversación (Calderón, entrevista 4). Quizás este momento sea en torno al proceso de revisión de la Declaración de Cartagena, en 2024.

Centrándonos nuevamente en América Latina, hemos visto cómo la crisis migratoria venezolana, una de las mayores crisis de desplazamiento externo de la historia, constituye un reto enorme para toda la región. Este éxodo forzado ha abierto numerosos frentes para las sociedades de acogida, los gobiernos centrales y regionales, las agencias intergubernamentales y las organizaciones civiles que colaboran con el fenómeno migratorio, quienes han tenido que hacerle frente con muy poco apoyo de la comunidad internacional, en comparación con otros episodios históricos de desplazamiento⁵⁵⁵. Pero, sin duda, el mayor reto ha sido el de la protección, el del paraguas jurídico, al que tienen derecho estas personas una vez que tocan el territorio de otro país, al haber sido expulsados del suyo por la violencia estructural. **Esta crisis**

⁵⁵⁵ Así lo destacaban los investigadores Dany Bahar y Meagan Dooley del Brookings Institution en el estudio «La crisis de refugiados de Venezuela se convertirá en la más grande y con menos fondos de la historia moderna». <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/12/09/la-crisis-de-refugiados-en-venezuela-pronto-sera-la-mas-grande-y-con-menos-fondos-en-la-historia-moderna/> (visitado el 2 de febrero de 2023).

venezolana y la situación general de movimientos de población a lo largo de todo el continente, han hecho sonar las alarmas ante la falta de aplicación de medidas de protección homogéneas a estos refugiados y desplazados.

Además, debemos ser conscientes de que la migración en nuestra región no se va a detener. El cambio climático, los desastres naturales, la crisis alimentaria y los conflictos políticos son algunos de los muchos factores que están generando migraciones masivas en el presente y seguirán generándolas en el futuro. Frente a ello, en estos últimos años, **la respuesta dado por los países de la región ha evolucionado en sentidos divergentes, perdiendo aquel cariz característico que tuvo en épocas pasadas**⁵⁵⁶. Estas respuestas, como hemos analizado en el Estudio de Caso, se han caracterizado por ser reacias a respetar los compromisos con las personas refugiadas y a soportar los costes –económicos y políticos- de recibir estos flujos (Margheritis y Pedroza, 2022). Ante ello, **es importante que los gobiernos y la sociedad civil reconozcan que los migrantes son y serán parte de la sociedad y que integrarlos social y económicamente es el mejor camino, tanto para los migrantes, como para la sociedad en su conjunto** (BID, 2022). Además, es evidente que **ningún Estado puede abordar la migración en solitario por ser este un fenómeno intrínsecamente transnacional** que requiere de cooperación y diálogo a nivel internacional y regional (ONU 2018b. p 15).

A nivel regional latinoamericano, esa cooperación y diálogo podrían darse en torno a la Declaración de Cartagena, una de las propuestas más avanzadas del mundo en materia de refugio, y a los documentos posteriores

⁵⁵⁶ Así lo analizamos, para una más rápida referencia, en los puntos 2.3 y 3.1.3.2 del capítulo segundo.

que la enriquecen y perfeccionan. Como hemos estudiado, Cartagena desarrolla un concepto mucho más amplio de la definición de refugiado que el propuesto por la Convención ginebrina de 1951. No obstante, lo realmente importante es que esta declaración pretende abarcar la protección y el tratamiento que ha de brindarse a los refugiados durante todo el ciclo del desplazamiento forzado, a través de la búsqueda activa de soluciones duraderas, donde se logre la integración de los refugiados a la vida productiva del país, así como la necesidad de coordinar y armonizar los sistemas universales y regionales con los esfuerzos nacionales (Loudior *et al* 2019).

Sin embargo, **a pesar de contar con este marco, la actual crisis migratoria venezolana se ha convertido en una verdadera prueba de fuego para la propia Declaración de Cartagena, pues los gobiernos no la asumen como parte de la solución. Dicho de otra manera, América Latina se encontraba muy bien preparada, desde el punto de vista legal, para hacer frente a esta crisis migratoria, pues Cartagena ofrece los instrumentos necesarios para dotar a estos migrantes forzosos de una protección amplia y duradera (Acosta *et al*, 2019), pero los gobiernos de la región han decidido no aplicarla_**(Freier y Doña-Reveco, 2022).

Ante ello, consideramos que **el proceso de revisión del «espíritu humanitario» de Cartagena, que ya se ha abierto de cara al 2024, debe poner a estos venezolanos y a todas las personas forzadas a emigrar, en el centro del debate y debe llegar a esa fecha con propuestas que mejoren su protección. Cartagena +40 debe promover el debate sobre la necesidad de protección complementaria para estas personas, amparándolos ante cualquier tipo de trato denigrante, vejatorio, el irrespeto a sus Derechos**

Humanos fundamentales, el ataque a su dignidad personal, así como garantizar su no devolución.

En 2024 debemos llamar la atención a aquellos países que han incorporado la Declaración de Cartagena en su legislación interna para que, a través de la innovación jurídica y de nuevas políticas públicas, apliquen su definición de refugiado a grupos de personas, *prima facie*, y no solo a individuos, con especial atención a los venezolanos, con todas las consecuencias que esta obligación representa. En esta línea, no podemos olvidar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos recomienda que se «*considere la adopción de respuestas colectivas de protección a las personas venezolanas, entre las que se encuentran la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie* o de manera grupal*» (CIDH, 2018. punto 2). Esta determinación grupal *prima facie* significa, tal y como señala el ACNUR (2015), el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado «*con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen*», tal y como es el caso de Venezuela. El enfoque *prima facie* reconoce, por lo tanto, que quienes huyen de estas circunstancias se encuentran en tal riesgo de daño que están incluidos en la definición de refugiado aplicable⁵⁵⁷.

Asimismo, **los países de la región deben superar la debilidad legislativa con la que, de manera general, han regulado esta cuestión – tradicionalmente con normas de nivel inferior a la Ley, que pueden ser**

⁵⁵⁷ Así se establece en las importantes «Directrices sobre Protección Internacional No. 11: Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado». (ACNUR) HCR/GIP/15/11, 24 junio 2015. <https://www.refworld.org/es/docid/58de9ed54.html> (visto el 02 de febrero de 2023).

modificadas fácilmente- y darle rango de Ley a la respuesta jurídica a estos venezolanos, aumentar la intervención de los parlamentos nacionales en esta labor y reducir la discrecionalidad de los Ejecutivos. Esto permitirá mejorar el nivel de protección y la seguridad jurídica de estas personas.

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

Si bien la importancia de la Declaración de Cartagena se basa en su «*considerable nivel de reconocimiento*» (Fortin, 2005. p. 280), en su «*fuerza persuasiva y en la enorme legitimidad que ha logrado*» (Franco y Santisteven, 2011. Punto 97), **Cartagena +40 debe ser una oportunidad para lograr un mayor compromiso político de los Estados y de las organizaciones regionales.** En este sentido, debemos proponer que este instrumento jurídico sea obligatorio en todo el continente, elevando su rango normativo (de directrices voluntarias, *soft law*) en el ámbito del Derecho Latinoamericano y se convierta en una norma vinculante (*hard law*), a fin de

que la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena se convierta en la regla y no en la excepción (Ochoa, 2020).

A escasos meses del 2024, la situación de los movimientos de población en toda América Latina, especialmente de los millones de venezolanos que han abandonado su país, solo puede ser calificada como de crisis migratoria sin parangón. Ante ello, **contextualizar el fenómeno migratorio y las necesidades de protección de estas personas constituye el primer ejercicio a realizar de cara a la cita de Cartagena +40**. Este ejercicio nos recuerda al profesor Johan Galtung, quien construyó su célebre triángulo «diagnóstico, pronóstico y terapia» como conjunto de pasos y procedimientos a la hora de resolver los conflictos⁵⁵⁸. En esta línea, realizar un diagnóstico certero del fenómeno migratorio y de los problemas que enfrentan los desplazados y refugiados será fundamental para determinar en qué sentido debe revisarse la Declaración de Cartagena para adaptarla a la realidad de la tercera década del siglo. Es decir, debemos señalar un pronóstico y –finalmente- una terapia, que debe traducirse en recomendaciones de mejora del texto de 1984, **a la luz de los nuevos acontecimientos -especialmente la crisis venezolana- y realizar una propuesta de Plan de Acción, con medidas concretas, para la próxima década, a la que se sumen todos los países de la región. Solo así permitiremos que la Declaración de Cartagena siga siendo un instrumento –jurídico y humanitario- de vanguardia, y América Latina un verdadero líder en la protección de los refugiados basada en los derechos humanos.**

⁵⁵⁸ En su obra «Violence, Peace, and Peace Research» de 1969.

Como era altamente previsible, **esta tesis doctoral** no pretende agotar las vías en las que se puede estudiar la violencia que azota a América Latina, ni siquiera, los enfoques de la violencia estructural en la que nos hemos centrado. Junto a ello, identificar la existencia de vacíos de protección en aquellos que quedan fuera del amparo del derecho internacional, a pesar de vivir una situación de miedo fundado a ser perseguidos injustamente (López Pérez SJ, 2015), no supone un gran logro académico, sino **una llamada de atención bien motivada sobre la existencia de los refugiados de facto, lo cual necesita de investigaciones, estudios y aportaciones posteriores que incidan en la defensa de la dignidad, los derechos y las libertades de todas las personas en situación de movilidad humana forzada.**

Queremos terminar esta tesis doctoral con las palabras que pronunció el Papa Francisco, el 25 de septiembre de 2022, con motivo de la 108ª Jornada Mundial del Migrante y del Refugiado⁵⁵⁹, y que resumen el espíritu que nos ha guiado en la elaboración de este trabajo:

«Nadie debe ser excluido. El proyecto de Cristo es esencialmente inclusivo y sitúa en el centro a los habitantes de las periferias existenciales. Entre ellos hay muchos migrantes y refugiados, desplazados y víctimas de la trata. Es con ellos que Dios quiere edificar su Reino, porque sin ellos no sería el Reino que Dios quiere. La inclusión de las personas más vulnerables es una condición necesaria para obtener la plena ciudadanía. [...] Construir el futuro con los migrantes y los

⁵⁵⁹ Este discurso del Papa Francisco puede visitarse en el siguiente enlace oficial de El Vaticano: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/migration/documents/20220509-world-migrants-day-2022.html> (consultado el 30 de enero de 2023).

refugiados significa también reconocer y valorar lo que cada uno de ellos puede aportar al proceso de edificación. [...] La historia nos enseña que la aportación de los migrantes y refugiados ha sido fundamental para el crecimiento social y económico de nuestras sociedades. Y lo sigue siendo también hoy. Su trabajo, su capacidad de sacrificio, su juventud y su entusiasmo enriquecen a las comunidades que los acogen».

ANEXO - ENTREVISTAS

ENTREVISTA N.º 1

Entrevista a Wooldy Edson Loudor. Director del Instituto Pensar. Universidad Javeriana, Bogotá. Colombia.

(Esta entrevista se realizó en persona en la Universidad Javeriana, Bogotá).

Entrevistador: Vamos a entrevistar a Edson Loudor, director de la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones Contemporáneas, ¿te importa que te grabemos?

Edson Loudor: No, no hay problema.

E: En la primera parte de la tesis desarrollo la teoría de la violencia estructural, de Johan Galtung, en América Latina, y definiendo que ésta fuerza a muchas personas a salir de sus países. ¿Cuáles son, en su opinión, los autores más destacados sobre la violencia general que azota América Latina?

E.L.: En la región de América Latina y el Caribe, algunos grupos, que yo llamo «subjetividades colectivas», por ejemplo, los negros, los indígenas y los campesinos, han sido víctimas de esta violencia, por decirlo así, de larga duración, ¿verdad?, y después de las independencias, sigue esta violencia.

Se puede decir que, al día de hoy, en todo el continente americano, de norte a sur, estos tres grupos siguen siendo víctimas de esta violencia, independientemente del lugar donde vivan, por ejemplo, Estados Unidos, que es el país más rico. Allí, los negros de acá viven como si estuvieran viviendo en Haití. Por ejemplo, el COVID, los mató tremendamente, como si estuvieran, en África o en Haití. Es decir, realmente esta condición histórico estructural, va más allá del país y de la riqueza del país.

Estamos evidenciando lo que decía Martin Luther King de que, en Estados Unidos, los afroamericanos viven en una isla de riqueza, pero ellos no son parte de este lugar, lo cual nos indica, la violencia que ha marcado a estas tres subjetividades, y también las resistencias.

En relación con los negros, una gente que sufre mucho, encontramos una diferencia importante con otras culturas, por ejemplo, los católicos, a quienes uno los ve a veces como con un alma triste, sean europeos o no. Pero cuando usted llega a las comunidades negras, hay pobreza, no estamos romantizando, pero la cultura negra es una cultura de mucha alegría, de mucha esperanza y eso habla de la fortaleza espiritual de esta gente. Eso te está diciendo que la violencia estructural no explica la totalidad de la realidad de estas personas, sino que hay que mantener siempre en tensión esta violencia estructural con la resistencia estructural.

Te sugiero el libro La Violencia en Colombia, de Guzmán Campos. Me parece a mí que es sumamente importante para entender este fenómeno. Y para entender el tema de lo negro, me parece a mí, que Manuel Zapata Olivella, explica la tragedia de los negros. La trata negrera es tremenda, es una cosa terrible. Para mí, porque yo soy negro pero también haitiano.

Además, me parece que son claves, desde luego, los zapatistas, porque ellos hacen una lectura de la situación actual de los indígenas, pero mostrando que eso ya lleva más de 500 años, es una violencia colonial, post colonial y sigue en la actualidad.

E.: Muchas gracias. ¿Podría señalarme cuáles serían en su opinión, las principales causas que justificarían la violencia endémica en el continente, la institucionalidad y las normas sociales, que es una de las teorías, o la pobreza y la desigualdad?

Yo he descubierto que hay dos maneras de justificar esta violencia de la que estás hablando, una, la falta de normas, la debilidad institucional, y otros autores lo basan en la pobreza y la desigualdad. Entonces, ¿cuál sería para usted, las causas profundas, institucionalidad o desigualdad?

E.L.: En México, los cinco estados más pobres, como Chiapas, Campeche, Oaxaca, Veracruz o Tabasco, son los que más aportan.

E.: Al PIB.

E.L.: Sí, a las arcas del Estado. Son los más pobres, es donde la gente vive peor. Y acá en Colombia, el lugar más rico, que es el Pacífico, por el puerto y por toda su biodiversidad, es donde están los negros y los indígenas, y es muy pobre. Es decir, el Estado central se enriquece de eso, pero la gente negra está viviendo en la pobreza. Pues bueno, con esto quiero decir que la violencia en gran parte se podría explicar con el tema de la desigualdad, pero me parece a mí que es un tema más de fondo que es la exclusión, ¿verdad?

E.: Exacto.

E.L.: Ahora, hay que tomar en cuenta lo que dice el uruguayo Galeano en su libro Las venas abiertas de América Latina, que, si hay pobres, es porque hay ricos.

E.: Se acerca a la teoría de la desigualdad, ¿no?

E.L.: Sí, pero de una desigualdad producida. Por ejemplo, mire Haití, considerado como el país más pobre. En el siglo XVII y XVIII era la colonia más rica que tenía Francia y te preguntas cómo cayó en la pobreza. Esto se produce porque al tomar la independencia, es el primer país negro. El caso de Haití es clave para entender América Latina, pues fue el primero en independizarse en 1804. Fue la única revolución esclavista negra, que realmente dice que no solo queremos liberarnos como negros, sino que no queremos que haya esclavitud, racismo, colonialismo en el mundo. Es

la primera revolución global, ahí todo el mundo llega, entre ellos Bolívar. Todo el mundo llegaría a Haití, porque era la tierra de la libertad.

A diferencia de Suramérica, donde hay básicamente dos grandes países colonizadores, España y Portugal, pero allá están los franceses, los ingleses, los irlandeses, los gringos, todos se pusieron de acuerdo para ponerle un embargo a Haití, ¿por qué? porque Haití daba un mal ejemplo al romper con el colonialismo, con el racismo, con la esclavitud y por eso bloquearon Haití. Básicamente no lo dejaron comerciar con nadie y hasta obligaron a Haití a pagar la deuda de la independencia.

E.: Que todavía se le recuerda en París.

E.L.: Claro y Haití terminó de pagar la totalidad de deuda en el siglo XX, y, ¿quién le presta dinero a Haití para pagar? Los Estados Unidos y los mismos banqueros franceses. He ahí un ejemplo clarito.

E.: Sí.

E.L.: América Latina es un laboratorio para producir pobreza. Aquí en Colombia los que están explotando el subsuelo, las minas, tienen que ver con Europa, con Canadá, con Estados Unidos. Me parece a mí que, si uno no toma en cuenta lo global de Haití, es un ejemplo que muestra cómo lo global, o sea, de cómo producir la pobreza de manera global, como que hay un orden global que produce pobreza, Haití es un ejemplo de esto.

Cuba es otro ejemplo de esto. Cuba es el único país, que realmente le hace frente a Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, pues Europa es totalmente dependiente de Estados Unidos y de Rusia.

E.: Ley Marshall, reconstrucción.

E.L.: Exacto. Entonces, el único país realmente que le hace frente a Estados Unidos, desde ahí hasta ahora es Cuba y usan la misma estrategia de ponerle un embargo, o sea, encerrar al país. Por supuesto que hay otras cosas como malas gestiones, pero es otro ejemplo de cómo si uno le hace frente al que tiene el poder, pues le va a ir muy mal, que es el caso de Cuba.

Entonces, esto que te estoy diciendo es como complemento para ver que dos pequeños países, que son insignificantes, que no valen nada, por los intereses de los occidentales les va mal desde entonces hasta ahora.

E.: ¿Y no cree por el caso de Haití, que no es nuestro tema, el modelo colonial francés extractivo, súper agresivo, fue parte del fracaso de Haití desde el principio? Luego tenemos el modelo colonial español, con todas sus desventajas, tiene República Dominicana al lado, hay una diferencia enorme del modelo de integración que hicieron los españoles, frente al modelo belga y francés, que era extractivo de los recursos naturales. Ahí yo veo también una diferencia importante.

E.L.: Claro. Por supuesto y está el tema racial también.

E.: Sí, porque en África hay que ver lo que hicieron los franceses y los belgas y lo que hicieron otros, los británicos, por ejemplo.

E.L.: Claro, aquí está el tema racial por supuesto, pues el español vivía acá o sus hijos nacieron acá pero no se consideran iguales a los españoles que están en España. Porque por el hecho de haber nacido acá, ya eran inferiores y no tenían acceso al poder, fue por eso que los criollos se levantaron, incluso en algún momento se aliaron con Francia en contra de España. Pero los negros y los indígenas estaban en lo más bajo de la jerarquía racial y se llevaban la peor parte.

En República Dominicana hay una diferencia dependiendo del origen, si son negros de origen de otras islas, si se mezclaron con asiáticos, allá el racismo es contra los haitianos. Y acá en Colombia está el caso de Buenaventura, es un lugar olvidado, es un lugar empobrecido, es como otro Haití, por supuesto que usted tiene razón, hay modelos de colonización, pero de igual manera el colonialismo no es bueno, es plantear la superioridad de unos sobre otros, por el lugar de origen, en este caso Europa y por el color de piel.

E.: En mi tesis planteo que la violencia estructural de Galtung es una de las causas principales del incremento de desplazamientos de personas en América Latina estos últimos años, ¿qué tanto peso tiene para usted que la teoría de la violencia estructural está detrás de la salida masiva de venezolanos de Venezuela?

Háblame un poco de Venezuela, ¿cuáles serían las causas de este éxodo masivo de venezolanos? Si hay una conexión entre violencia estructural, que yo defiendo, que es la falta de recursos, de medicinas, violencia física en las calles, falta de derechos humanos, de libertades, la que ha expulsado a estos casi siete millones de venezolanos. Eso es lo que yo trato de justificar, no sé si usted ve la conexión.

E.L.: Sí, por supuesto, me parece evidente, pero eso también se puede aplicar al caso haitiano, al caso colombiano y al caso brasileño también; el caso de la migración venezolana ha escondido otras migraciones que se están dando. Por ejemplo, en Colombia la situación ha sido muy difícil y por primera vez en este año hemos tenido un flujo masivo de emigrantes hacia Estados Unidos a través de México.

Viendo todos esos casos, me parece que hay un elemento que no se ha tomado en cuenta, es que son países donde todo eso que estás diciendo, que estás describiendo de una manera excelente, es que a todo eso se agrega la falta de esperanza, y entonces se dan estas estampidas de gente que ya no tiene nada más que perder. Lo que les importa es salir de su país, no les importa a dónde van a llegar, ese es el caso haitiano, ese es el caso venezolano, ese es el caso colombiano, ese es el caso brasileño.

En todos esos países, lo que yo creo es que la causa, más que la violencia estructural, es la pérdida de la esperanza, la manera cómo esos gobernantes han matado la esperanza de la gente y eso hace que esa gente ya no quiera quedarse ahí y se van. Caminan y recorren medio continente para llegar a Estados Unidos, con el riesgo a que los deporten. Entonces, creo que eso va más allá de la simple violencia estructural, eso va más allá de que la gente quiera cambiar sus condiciones de vida, esta gente ya está desesperanzada, y para mí eso es lo más preocupante. Cuando se habla de migración, se habla de migración de esperanzas, gente que está buscando salvar su vida o mejorar sus condiciones de vida. Pero aquí de lo que estás hablando es una migración de desesperación, la gente se echa a andar con su desesperanza a cuestas y no oye razones ni argumentos para no hacerlo.

E.: No tienen nada que perder.

E.L.: No tienen nada que perder y además no quieren volver, están desesperados y desesperanzados. Es diferente cuando es la esperanza la que te mueve a emigrar y que cuando es la desesperanza.

E.: Si bien la violencia es un mal endémico en América Latina, sus dinámicas están en constante cambio, la debilidad institucional es el campo fértil para los grupos armados, bandas delincuentes y los criminales transnacionales, lo cual, sumado a la falta de oportunidades, es un caldo de cultivo para el incremento de una cultura de la violencia. ¿Cómo debemos reaccionar en este contexto de actores y dinámicas de nuevas violencias, que no están reconocidos dentro de los marcos de comprensión de los conflictos armados y que son generadores de violencia y de refugiados *de facto*? que es uno de los grandes conceptos que yo trabajo.

E.L.: A ver, no sé cómo concretarlo, pero el caso haitiano, de la migración haitiana, pero esta vez hacia Estados Unidos de los años 60, 70, 80, 90, Estados Unidos ya decía que no les iba a dar estatus de refugiados, sabiendo que en Haití había una dictadura, los Duvalier.

A pesar de su tradición anglohablante, que es una tradición muy jurídica en las migraciones, decían no. Y desde entonces el ACNUR tiene una pelea con el concepto de migración forzada, por favor que no utilicen este concepto de migración forzada, ¿por qué? porque están confundiéndolo con los refugiados que sí necesitan, que sí son todo lo que dice la Convención de Ginebra de 1951, y desde luego, desde los años 60-70, por ejemplo, claramente Antonio Catanese, quien en la década de los 90 decía que el caso haitiano es un caso concreto de refugiados medioambientales.

Y él da un ejemplo clarito de que no solamente por los ciclones, huracanes que tenemos cada año, sino porque la tierra ya no está dando abasto para alimentar a la gente y no hay apoyo del Estado, o sea, su explicación no

es solamente medioambientalista, sino también un poco icónico. Haití fue el primer caso al que se aplica este concepto de refugiado medioambiental, por eso, no es porque yo sea haitiano, por lo que siempre trato de poner este tema, es que muchas cosas que están pasando hoy.

Entonces, me parece a mí que cuando uno tiene todas esas tradiciones te permite entender que este concepto de refugio *de facto* es un concepto que tiene su genealogía hace tiempo, en los 60, 70, 80, en Estados Unidos, por ejemplo, con el caso haitiano en Bahía Clara, y con la migración post colonial allá, porque en Francia, ¿cuál es el gran problema de Francia? Es que, aunque el caribeño o el argelino tiene pasaporte francés y llega a Francia, no lo consideran como francés entero, completo. Entonces ahí hay una falta de hospitalidad y si es africano ni siquiera tiene el pasaporte francés.

E.: Más concretamente. ¿Cómo calificaría el éxodo venezolano de estos últimos años, de exilio o emigración? Veo con sorpresa que muchas ONG y diversas instituciones colombianas, se refieren a ellos como caminantes. ¿En qué categoría entrarían estos millones de venezolanos que han salido de Venezuela estos últimos años? ¿Cómo los calificamos? O, ¿usted cómo los calificaría académica o jurídicamente? ¿Qué son estos venezolanos, migrantes económicos, desplazados, migrantes forzosos, qué son?

E.L.: Para mí claramente son refugiados. Se está diciendo que en Venezuela hay una dictadura y parece que es cierto, ellos están huyendo de una dictadura y es una situación generalizada en el país, son refugiados y algunos países los reconocen como tal y otros no.

Colombia tiende a no reconocerlos y es donde viene el tema de la protección complementaria, para mí es un término impreciso porque cuando se habla de una protección complementaria, es que ya hay una protección que hay que complementar, pero los venezolanos no tienen ningún tipo de protección previa.

Entonces para mí no tiene sentido ese tema de protección complementaria. No estoy diciendo que no sea útil, lo que estoy diciendo es que no es un término claro, porque protección complementaria tiene que complementar algo. Si lo que se quiere complementar es la protección de la vida y los derechos humanos de esos venezolanos, para eso se creó el concepto de refugiado. Para mí son refugiados, a menos que se pruebe lo contrario y hasta ahora no me parece que es convincente el concepto de la protección complementaria.

Yo también creo que esta migración es un desarraigo. Cuando se habla de desarraigo, se habla de dos cosas a la vez: de lo histórico estructural, que fuerza a las personas a salir, condiciones de tipo económico, social, etc., la crisis venezolana ya empezó hace tiempo, desde mucho antes de que llegara Maduro. Pero también se habla de desarraigo en términos

subjetivos, cómo cada grupo social vive esa misma experiencia de migración forzada. Por ejemplo, las primeras personas que emigraron fueron mujeres, mujeres embarazadas, mujeres con niños en brazos, enfermos terminales, es decir, gente que necesitaba comida, medicinas, atención médica, que encontraban al otro lado de la frontera. También familias enteras, no solamente el padre que va a buscar trabajo, sino una migración de toda la familia y eso los niños lo viven de una manera particular acorde con su realidad.

Entonces, creo que cuando se habla de desarraigo hay que tener muy presente esa subjetividad, que cada sujeto lo vive diferente y surgen necesidades diferentes. Por ejemplo, a unos les basta la simple regularización para poder trabajar, a otros les urge el acceso a la salud, a los niños el acceso a la educación. Pero esto deja ver las falencias del Estado por ejemplo en el sistema de salud, de educación, registro civil, etc. Es un gran avance para los venezolanos tener una regularización, pero hay mucho que ajustar.

En otros casos de migración, como por ejemplo los haitianos, no tienen ni siquiera la regularización y por eso los deportan al no ser aceptados, reconocidos como refugiados. Eso sí es un gran drama, pero la mayoría de los venezolanos que llegan a Colombia ya puede lograr su regularización y eso por supuesto que es sumamente importante.

E.: Ahora pasamos a la segunda parte, a la Declaración de Cartagena de Indias, que yo voy a defender, que es un instrumento válido para proteger a todas esas personas que calificamos de refugiados *de facto*, es decir, los que no entran en el marco de la Convención de Ginebra del 51 y su protocolo del 67, porque tienen unas características de protección muy específicas. Pero Cartagena sí permitiría proteger a estos venezolanos, a estos haitianos, a estos brasileños que quedan fuera de lo que es un refugiado tradicional. Entonces, por su conocimiento de la Declaración de Cartagena ¿considera que sigue siendo un instrumento de vanguardia y útil para la realidad latinoamericana? ¿Por qué?

E.L.: Te voy a responder en dos niveles. La Declaración de Cartagena permite cuestionar el concepto de protección internacional porque la Convención de Ginebra la ha suscrito solo a persecución política, como si lo importante es que la persona responda a unos criterios y no el hecho de darle la protección. Por ejemplo, no se entiende por qué en el caso de la migración haitiana o de la venezolana en la que hay muchos niños, muchas mujeres que han sido violadas, no se le da esa protección internacional ¿solo por el hecho de no responder a ciertos criterios? Eso no tiene sentido.

Entonces, académicamente hay que retomar el concepto de protección internacional desde la perspectiva occidental de protección de la vida, pues es a partir de ahí que todo tiene sentido. Esto es lo que la Convención de Ginebra no ha permitido, entonces los estados manipulan o interpretan a su conveniencia.

Por eso, la Declaración de Cartagena viene a decirle a Occidente que hay que ampliar los criterios, como por ejemplo el de violencia generalizada. Da más margen jurídico para argumentar la protección como refugiado. Me parece a mí que la Declaración de Cartagena muestra cómo desde América Latina se hizo una reflexión de la que occidente tiene que aprender. Los refugiados actuales ya no son las víctimas del nazismo, las víctimas de la Segunda Guerra Mundial, sino que hay que cambiar con el tiempo, hay migración interna, hay violencia generalizada, hay muchas otras cosas que hay que tomar en cuenta.

Me parece a mí que el tema no debe delimitarse solamente a ver qué instrumento es mejor que otro, por supuesto hay que ver eso, la Declaración es mejor que la Convención de Ginebra, pero hay que hacer una revisión de fondo, de qué entendemos por protección internacional, si esto hay que limitarlo solamente a refugiados o si hay que entender la protección internacional como la protección de la vida, que es una concepción más amplia en la se tienen en cuenta otras situaciones de vulnerabilidad, por ejemplo, incluir a las mujeres víctimas de trata, a niños abandonados, familias que están en una situación de evidente desprotección cruzando territorios donde hay grupos armados, etc.

Cuando no se toma en serio el tema de la protección en un sentido amplio, lo que termina haciendo el Estado es la necro-política, es decir, dejando morir a familias enteras a merced de los peligros de transitar por zonas de alto riesgo como por ejemplo por el Darién, donde mujeres y niños son violados, secuestrados, reclutados forzosamente... Hay una necesidad real de tomarse en serio este tema, no puede quedarse en un planteamiento académico, hay que ir más allá, a los planteamientos éticos y jurídicos de la protección internacional.

E.: Sabe que se iniciará este año, o el siguiente, el proceso de revisión de Cartagena+40, para el 2024. Parte del objetivo de esta tesis es generar un documento que pueda ser usado por la Compañía de Jesús como base para incidir en esa revisión.

Con su conocimiento, con su experiencia, ¿qué podríamos proponer de aquí al 2024 en cuanto a políticas públicas en relación con el fenómeno venezolano? ¿Qué cosas prácticas podríamos proponer para el 24? Es decir, hay que tener en cuenta la protección internacional de todos estos fenómenos, de estas nuevas realidades de la migración. Queremos buscar recomendaciones prácticas y reales para el 2024.

E.L.: Hay dos que me parecen necesarias. El tema de las fronteras es clave, porque las fronteras geográficas son los lugares donde se dan más condiciones de vulnerabilidad para el migrante, como, por ejemplo, el Darién y Tapachula, y esto se da por dos razones:

Una primera razón es que las fronteras son lugares abandonados por los Estados y por lo tanto son lugares donde se concentra el crimen

organizado que aprovecha para traficar con los migrantes, prostituirlos, utilizarlos en el tráfico de drogas. Ese es el negocio de estos grupos criminales y se da principalmente en las fronteras, aprovechando la ausencia del Estado.

Y la segunda, es el nacionalismo metodológico que rige las fronteras, es decir, del Estado que dice mi territorio termina aquí y no me importa si el migrante pasa, ya es problema del otro Estado, no importa si los roban, si los violan, parece que hasta en las leyes no hay una conciencia de que el tránsito es parte fundamental de la migración.

Y otro punto que me parece muy importante es que cada vez más en el continente americano hay migraciones que son continentales, a las que hay que aportar soluciones continentales.

Pero el país que quiere marcar la agenda de estas políticas, a nivel continental, es Estados Unidos. Entonces, me parece a mí que América Latina, independientemente de las ideologías de los gobiernos, debería de ponerse de acuerdo para tener una gestión más autónoma de esta situación. Por eso el aprecio que uno tiene por Cuba y por Venezuela, no es por comunismo, no me interesa, no nos interesa el comunismo, son los únicos países que tienen una voz crítica. Cuba siempre dice que Haití es un país hermano, Venezuela siempre dice que Haití es un país hermano, es el país que les ayudó a tomar la independencia. Haití ayudó a Bolívar, o sea, la conciencia crítica, solidaria, hermana, son estos dos países.

Entonces, me parece a mí que, en América Latina se debe hacer un trabajo no solo a nivel gubernamental, porque los gobiernos cambian, sino desde la sociedad civil. Lo preocupante es que ahora, en América Latina, no tenemos instancias regionales serias. La OEA está al servicio de Estados Unidos y se destruyeron todos los canales de comunicación que se tenían con Naciones Unidas. Por eso es tan importante que países claves como Brasil, Chile, Colombia y México, al menos que esos cuatro países, se pongan de acuerdo, para hacer una política migratoria propia más solidaria como latinoamericanos.

América Latina tiene que volver a los principios jurídicos que ya son validados por tantos instrumentos regionales e internacionales y a otros principios propios de nuestra historia, lo que en algún momento se llamó el panamericanismo, que, aunque no era un proyecto político era al menos, un proyecto propio que nos identificaba.

Mira a Europa, todo lo que ha hecho con los ucranianos, dar la cara por el otro, que se considera como parte de nosotros, al menos eso. Y por ejemplo el caso de Haití, por eso me gusta este caso, porque los africanos no es que se merezcan ser como los están tratando, ¿no? Pero Haití es parte de América Latina, es el primer país de América Latina, ¿cómo es que no se va a prestarle ayuda a este país? El caso de Haití muestra el

fracaso de nosotros como región, que no somos capaz de decir ni una palabra a favor del hermano más necesitado, ¿sí?

E.: Me ha servido de muchísima utilidad esta entrevista. Te lo agradezco mucho.

ENTREVISTA N.º 2

Entrevista a Ligia Bolívar. Socióloga. Integrante del Comité Ejecutivo Internacional de Amnistía Internacional y, en la actualidad, directora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello. Es coordinadora general de Alerta Venezuela y miembro del equipo coordinador de la Red Jesuita con Migrantes de Sudamérica.

(Esta entrevista se realizó en persona en la oficina de Ligia Bolívar en Bogotá).

Entrevistador: Buenos días, estamos con Ligia Bolívar en Bogotá. ¿Te importa que te grabemos?

Ligia Bolívar: No.

E.: Estoy haciendo la tesis doctoral cuyo título explica bien, Violencia, estructural y refugio *de facto* en América Latina y el Caribe. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984-2024.

Para la parte práctica, trabajo de campo, hemos planteado una serie de entrevistas a distintas personalidades vinculadas con este fenómeno migratorio, los derechos humanos y el refugio. El estudio de caso que he planteado es sobre el éxodo venezolano. Ese es el contexto en el que quiero enmarcar esta entrevista. Para empezar, ¿cuáles consideras que son las principales causas que mueven a los latinoamericanos a abandonar sus países en la actualidad?

L.B.: Yo creo que hay tres grandes contextos. El primero, si vemos las encuestas que ha hecho la OIM desde el comienzo de la crisis venezolana en diferentes países de la región, vemos que la población identifica fundamentalmente cuatro razones para emigrar: 1) salud, 2) alimentación, 3) empleo y economía y 4) violencia e inseguridad. Curiosamente, la persecución política no está entre las cuatro razones principales, y eso nos muestra que la expulsión deriva de una emergencia humanitaria compleja, fundamentalmente.

El segundo contexto, es el de Centroamérica, donde el tema principal es la violencia, tanto la estructural como la delictiva, como las maras, los grupos armados de diferente tipo, etc. En este grupo se podría incluir a Haití, sobre todo en estos últimos años. A la pobreza y a la violencia estructural, hay que sumarle la proliferación de grupos delictivos que secuestran por el solo hecho de tener familiares que han emigrado a Estados Unidos, por ejemplo, y suponer que pueden pagar un rescate.

El tercer contexto es el caso de Colombia, en el que hay una circunstancia bien particular, en el que se mezcla todo lo que ha sido el conflicto armado, que no cesa, y el hecho de que un país muy cerrado, no solamente con los extranjeros, sino con su propia población y esto dificulta extremadamente el ascenso social. La falta de oportunidades en su propio país hace que los jóvenes se vayan.

Puede haber otras razones, pero yo veo esos tres grandes bloques. Venezuela, Centroamérica y Haití, con circunstancias más o menos similares, y Colombia.

E.: De Haití algunos hablan de refugiados medioambientales también, porque la situación de la naturaleza les ha maltratado tanto, terremotos, huracanes, eso fuerza emigrar, es una mezcla enorme de circunstancias. ¿Lo que tú no ves es persecución política? ¿Incluso en Colombia?

L.B.: Sí. Cuando te digo conflicto armado, tiene que ver con eso, con persecución política. En Centroamérica también, pero digamos que esa migración masiva no está tan relacionada con la persecución política sino con el acceso a la salud, a los alimentos, al empleo y la presencia de la violencia.

Por eso Cartagena tiene tanta relevancia, porque la Convención de Ginebra del 51 no puede aplicarse para estos casos. Recordemos que Cartagena surge por Centroamérica y sigue vigente.

E.: Desarrollo en mi tesis que la violencia estructural es una de las causas principales del incremento de desplazamiento de personas en América Latina estos últimos años. En tu opinión, ¿cuál es la relación que existe en la actualidad entre la violencia en América Latina y la producción de flujos migratorios forzosos, con especial atención al caso venezolano? Ves esa relación entre violencia estructural y a la expulsión de venezolanos.

L.B.: Muchísima. Como decía antes, es la causa principal. Cuando hablamos de lo que es la emergencia humanitaria compleja, estamos hablando incluso de que es una situación deliberada. Por ejemplo, Haití no siempre ha sido pobre, tuvo riqueza y no se supo administrar, se la robaron, y además ha tenido unas políticas de desmantelamiento de las instituciones y mantener a la gente en la pobreza se ha convertido en una de sus políticas clientelares. El sometimiento a través del hambre y de las necesidades básicas.

Algo similar ha pasado en Venezuela. Hay quienes todavía afirman que el gobierno de Venezuela es de izquierda y yo siempre he dicho que no es de izquierda, que es un gobierno militar con dos grandes soportes, que son la corrupción y el narcotráfico. Izquierda fue Lula, izquierda fue Dilma Rousseff, ellos sí sacaron a personas de la pobreza. Venezuela nunca sacó a nadie de la pobreza, lo que hizo fue administrar la pobreza para su propio beneficio y eso forma parte de la crisis. Es un proceso deliberado que nos condujo a una emergencia humanitaria compleja y a la expulsión de gente.

E.: Cuando se analiza el fenómeno de la violencia, esta tiende a reducirse cuando bajan los índices de pobreza, salvo en el caso paradigmático de Venezuela, que cuando más aumentaba la riqueza en los años chavistas

petroleros, aumentaba la violencia exponencialmente. Hay autores, como Briceño León, que defienden que es deliberado.

L.B.: Claro. Los armaron, generaron las famosas zonas de paz, hagan ahí lo que quieran.

E.: Exacto. Y la violencia aumentó estos 20 años muchísimo en Venezuela, sobre todo en las grandes ciudades, al mismo tiempo que se reducía, al menos en los números, la pobreza. Es el único caso que se reduce la pobreza, pero aumenta la violencia. En el resto del continente, al reducirse la pobreza, suele reducirse la violencia.

L.B.: Ahora, yo no estoy tan segura de que se haya reducido la pobreza.

E.: En los años de precios altos del petróleo (2004-2014) hay unos índices que señalan una distribución más igualitaria de la renta y también se adquirieron muchísimos dólares.

L.B.: Sí, eso es lo que te decía. En el caso de Brasil la gente salió de la pobreza. En el caso de Venezuela no. En el caso de Venezuela lo que hubo fue una redistribución de la renta.

E.: Pero en lo que sí estamos de acuerdo es en que los índices de violencia, en las últimas décadas, fueron una locura. Caracas es la ciudad más peligrosa del planeta, Valencia, Maracay, ciudades súper peligrosas.

L.B.: Sí, claro. De las diez más peligrosas creo que Venezuela tiene cinco o seis, peleando con Honduras.

E.: ¿Cómo calificarías el éxodo venezolano de estos últimos años? ¿Exilio? ¿Migración? ¿Y por qué? ¿En qué categoría entrarían estos millones de venezolanos que han salido de Venezuela estos últimos tres o cuatro años? ¿Qué son estos venezolanos? Yo he visto que en Colombia muchas ONG y diversas instituciones hablan de los venezolanos como caminantes, un concepto que no es jurídico.

L.B.: Lo de caminantes es una descripción sobre la forma de salida, pero no sobre los motivos de salida, ni sobre la condición jurídica, así como se hablaba de los balseros cubanos. Eso no les da un estatus jurídico, es la forma de salir.

Las primeras personas que salen, dentro del éxodo masivo, lo hacen con documentos, en avión, con poder adquisitivo, un buen nivel económico, llegan a países más lejanos, Estados Unidos, España, Perú, Chile, Argentina. Salen porque ven venir problemas, y sienten la amenaza para sus bienes y para sus familias. Entonces nadie los llamó volantes porque salieran volando. Era otro perfil.

Todo cambia a partir de 2017, cuando vimos aquella foto del Puente Internacional Simón Bolívar abarrotado de gente que salía del país caminando porque no tenían ni documentos ni recursos para tomar un vuelo. Así se mueven por todo el continente, por vía terrestre sobre todo

porque no tienen documentos para tomar un vuelo. Entonces, es una forma de salida, pero eso no los define jurídicamente.

Obviamente, son personas que tienen un nivel adquisitivo menor, una formación menor. A partir de finales de 2019 comenzamos a observar la feminización de la migración venezolana, porque antes salían hombres solos, solteros, jóvenes. Con ellos empezaron a salir también hombres cabeza de familia que dejaban a su familia en Venezuela. Entonces, se da esa segunda oleada, que tiene algo que ver con la reunificación familiar. Son mujeres que salen con niños y con personas mayores. De hecho, en Perú a finales de 2019 se ve por primera vez que la proporción de mujeres es superior a la de hombres.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, ¿cómo los calificó yo? A mí no me gusta el concepto de migrante forzado porque yo creo que las personas que están saliendo, si bien Naciones Unidas los califica, al igual que en Centroamérica, como flujo migratorios mixtos, la gran mayoría son personas con necesidad de protección internacional.

Se habla de flujo migratorio mixto, porque todavía hay algún migrante económico que sale, pero la mayoría no son migrantes económicos, son personas con necesidad de protección internacional de diferente tipo, de acuerdo con la misma definición de Naciones Unidas, de ACNUR sobre sobre lo que es una persona con necesidad de protección internacional.

E.: ¿Y por qué no les decimos refugiados? Personas con necesidades de protección internacional, refugiados. Yo voy intuyendo que no se quiere asumir riesgo porque refugiado tiene un contenido jurídico. Pero ¿cómo los vamos a llamar? Ellos no son migrantes forzados, no son migrantes económicos, o sí, porque están buscando una mejor vida y se están moviendo por motivos económicos que tiene que ver con la carencia de alimentos, medicinas, etc. ¿Por qué no los llamamos refugiados?

L.B.: Esa gente necesita protección internacional. Ahora, ¿refugio propiamente? A lo mejor sea suficiente una medida complementaria. Una medida que puedan adoptar los Estados para las personas que no califican como refugiadas, pero que aun así necesitan protección porque no pueden ser devueltas a su país de origen.

E.: Y ahí es donde nosotros proponemos el concepto de refugiados *de facto*.

L.B.: Eso no me gusta.

E.: Me gustaría saber tu opinión sobre eso. Porque para ti son personas con necesidades de protección internacional, pero no los calificarías de refugiados.

L.B.: Muchos sí son refugiados.

E.: Porque cumplen las condiciones de persecución política, su vida está en peligro, pertenecen a minorías, etc.

L.B.: Son refugiados para la Declaración de Cartagena porque cumplen una de sus condiciones, huyen de una situación masiva de violación de derechos humanos. Y a diferencia de la Convención de Ginebra, en la Declaración de Cartagena no hay que probar individualmente esa violación de derecho humanos, pues basta con conocer la situación del país de origen, el concepto de *prima facie*.

Es lo que está haciendo Brasil. Sacaron un documento donde dice que en Venezuela hay una situación de violación sistemática y generalizada de Derechos Humanos. Ese documento se renovó el año pasado por dos años más. Entonces, quienes vengan de Venezuela, en su gran mayoría, aplican para ese concepto. Brasil es el único país que hace reconocimientos de *prima facie*, grupales.

E.: ¿No crees que en muchas ocasiones personas que deberían ser calificadas como refugiadas son consideradas como migrantes ilegales, generándoles una mayor victimización? Quedando a merced de la buena voluntad o discriminación de los estados. ¿Crees que sistematizar, elaborar y dar un contenido jurídico al concepto de refugiado *de facto* ayudaría esas personas a lograr mayor protección?

L.B.: La respuesta a la primera pregunta es sí, la segunda es no.

Vamos por partes. En el ACNUR se ha desarrollado también un principio que para mí es muy importante, que es el carácter declarativo del refugio, que dice que una vez que se pone un pie del lado de afuera de mi país, por alguna de las causales de Ginebra o de Cartagena, ya se es refugiado. Una vez que se pone el pie, antes de reconocimiento estatal. Eso es lo que es el carácter declarativo. Otra cosa es el reconocimiento que me dan los Estados.

E.: La determinación y el estatus.

L.B.: Exacto. Entonces, yo siempre lo comparo con el bebé recién nacido. Una vez que sale de la panza de la madre, ese es un niño que necesita abrigo, alimentación, protección, etcétera. No necesita la partida de nacimiento para que se le reconozca ninguno de esos derechos. Hay que protegerlo, después viene el papel. Ese es el ejemplo más ilustrativo.

E.: Esa es la condición humana y todo ser humano tiene derecho a la protección.

L.B.: Claro. Entonces, ellos son personas que necesitan protección internacional y tienen derecho a ella desde el momento en que ponen un pie fuera de su país, porque lo que están diciendo es no tengo protección nacional, necesito la protección externa. Por eso no son refugiados *de facto*, son refugiados de acuerdo con el concepto de carácter declarativo. Ya el concepto te está diciendo, son refugiados, lo que falta es el reconocimiento de la condición.

E.: ¿Y cómo se lo vamos a reconocer? Quizás el estatuto tradicional de refugiado, de iure, de derecho, no les cubre, no les brinda protección suficiente, ese el gran debate. La Convención de Ginebra tiene sus limitaciones, es muy eurocentrista, de post Segunda Guerra Mundial, por eso en América Latina nunca se aceptó por completo la Convención de Ginebra, sino que se apoyaron en la Declaración de Caracas del 54 y de Cartagena de Indias de 84, pero su gran defecto es que no se ha logrado una aplicación masiva en el continente. ¿Qué hacemos con todos esos refugiados que como acabas de decir, teóricamente lo son, pero los países no les están dando protección?

L.B.: Obligar a los países a que cumplan con sus propias leyes, porque Cartagena no es solamente una declaración, está incorporada como legislación en 15 países de la región. Entonces, aplicar el concepto que ya está incorporación en su propia legislación. Por cierto, Venezuela no lo ha hecho.

E.: No. Ni Cuba, hay cuatro países.

L.B.: Pero Colombia sí, lo tiene en la legislación. Pero mira lo que pasa. Ya seguramente lo sabes, pero es una reflexión que quiero compartir de todas maneras. ACNUR saca dos notas de orientación. Una en marzo de 2018 y la otra en mayo de 2019, sobre los flujos migratorios venezolanos, habla de flujos mixtos, pero reconoce que la gran mayoría necesitan protección internacional y recomienda a los estados que apliquen la Declaración de Cartagena.

Eso está allí como recomendación porque no pueden obligar. Luego, hace cuatro años, el mismo ACNUR saca una barbaridad, que dice que hay varias categorías, entre las que están refugiados, solicitantes de refugio, personas de interés, apátridas y una nueva categoría, venezolanos desplazados en el extranjero. ¿Qué es eso? Es la única vez en la historia que un grupo es definido por su nacionalidad y no por el marco jurídico que lo protege. Y cuando vas a la definición que ellos hacen de esa barbaridad, dicen que son personas que necesitan protección, pero que no han solicitado el reconocimiento de condición de refugiado. Están desconociendo el carácter declarativo.

Porque me están diciendo, como ustedes no lo han pedido, no son refugiados. ¿Qué es eso? Y dice más, dice, pero que de todas maneras necesitan servicios. No. En las notas decía, tienen que tener garantizados sus derechos, no servicios. O sea, el lenguaje es brutal.

L.B.: ACNUR y los venecos. Si pones Ligia Bolívar ACNUR y los venecos, ahí te sale.

Les caímos encima a ACNUR, yo con el artículo, otra gente con otras cosas y el vocero de ACNUR para las Américas, que tiene su sede en Panamá, hace una entrevista, y después repitieron eso en diferentes medios. Hace una entrevista con Efecto Cocuyo y dice que eso lo hicieron

para visibilizar a la población venezolana. Tú buscas el informe de ACNUR de este año, el material audiovisual del informe de ACNUR de este año y desaparecieron los venezolanos.

E.: ¿Del informe?

L.B.: Del material audiovisual. Entonces, yo saqué un tweet también diciendo, se supone que esto era para visibilizarnos y terminaron borrándonos. Es gravísimo lo que está pasando. Por eso me resisto al refugiado *de facto*, porque es debilitar el tema de la protección internacional.

E.: Pero ¿no es más débil decir, venezolanos desplazados en el extranjero?

L.B.: Pero es consecuencia de lo otro. Es más de lo mismo, cualquiera de los dos me parece flojo.

E.: Sí, pero refugio ya tiene un significado jurídico, y si le añades *de facto*, se entiende que hay una carencia, ¿no? Que hay una falencia. Es decir, refugiado sabemos lo que es, sea por un lado o por otro.

L.B.: Personas que califican como...

E.: Y luego refuerzas el concepto de refugiado y lo distingues de los *de iure*, de los que sí están dentro de la protección internacional y también te sirve el concepto para otras realidades, otras crisis que puedan surgir en el continente.

L.B.: Bueno, ahorita habla con Óscar también sobre eso, pero ahorita estamos terminando un informe, que es un estudio a nivel de todo el continente, precisamente sobre la terminología.

E.: Muy bien. ¿Quién está haciendo ese informe?

L.B.: Jesuitas. Tres jesuitas con migrantes, yo soy una de las tres coordinadoras del informe. Y ahí cuestionamos también el concepto de refugiado *de facto*, que se ha usado mucho dentro de la Compañía.

E.: Bueno, no sé si es de ellos, pero lo están impulsando ellos.

L.B.: Sí, sí. Pero lo cuestionamos por eso, porque no te da base jurídica de protección. Ese informe todavía no está listo, pero tenemos como año y medio dándole vueltas.

E.: Es que es importante cómo se llaman las cosas.

L.B.: Claro, los nombres importan. Esa fue una discusión que tuvimos en la última reunión. Decíamos, bueno, a lo mejor ahorita lo que nos interesa es avanzar más en los modelos de apoyo de servicio que está dando, valga la redundancia, el Servicio, la Compañía de Jesús en general.

E.: Más que darles el nombre a las cosas.

L.B.: Y yo dije, ojo, los nombres importan. Miren lo que pasó con Venezuela.

Nos dejaron en el aire. No, pero esto fue Naciones Unidas. Lo de caminantes, bueno, es una cosa mediática, pero esto fue Naciones Unidas, nos dejaron en el aire.

E.: Que crean una categoría nueva.

L.B.: Gravísimo.

E.: Muy bien. Entonces, termino esta pregunta sobre el concepto de refugiado *de facto*, aunque ya sé que no te gusta ¿Crees que sistematizar, elaborar y dar un contenido jurídico al concepto de refugiado *de facto* ayudaría a estas personas a lograr una mayor protección?

L.B.: Creo que ya más o menos te contesté que yo creo que tenemos que fortalecer su visibilidad. Lo que nosotros estamos tratando de englobar, aunque aún no estamos seguros cómo lo vamos a lograr, es un concepto que recoja la necesidad de protección internacional con implicaciones jurídicas, que abarque las zonas grises de esos que no son ni refugiados ni migrantes, que están en el medio, y que tenga también consecuencias en el tipo de servicios que se les deben prestar por parte de la Compañía de Jesús. Porque es un documento interno, más que todo. Después se publicará algo para fuera, pero de momento es un documento interno.

E.: ¿Crees que la celebración del 40 aniversario de la Declaración de Cartagena podría ser un buen momento? Yo venía hablando de darle contenido jurídico a refugiado *de facto*, ya tengo claro que tú no apoyas o no consideras que esa sea, quizás, la solución terminológica, pero ¿Cartagena de Indias +40 puede ser un buen momento para definir alguno de estos conceptos que se están trabajando?

L.B.: Sin duda. Y sobre todo eso, creo que es un momento para interpelar a los Estados acerca del alcance que ha tenido realmente Cartagena, repito, no como declaración, sino como norma interna. O sea, ¿por qué la resistencia a su aplicación?

E.: Porque los Estados no quieren comprometerse, porque falta voluntad política, lo de siempre. Porque todo esto cuesta mucho dinero, porque estos son recursos de los Estados, etc.

L.B.: Ahí es donde yo tengo la duda. ¿Qué me cuesta más un migrante irregular o un refugiado que tiene sus papeles en regla y que puede trabajar y puede cotizar en seguridad social? Eso es lo que no entiendo. Siempre hablan de los costos, pero un migrante irregular es una carga tan pesada, incluso más que un nacional en condición de pobreza, pues no genera riqueza, no genera impuestos, no paga impuestos, y es una carga en materia de seguridad social.

No he encontrado a nadie que me lo explique. Pero son como mitos que se han creado y las resistencias son bárbaras. Esa misma resistencia la tuvimos en Venezuela en su momento cuando éramos país receptor.

Ahora en Colombia estamos en lo mismo. Tenemos en cifras redondas, 2.400.000 de venezolanos, de los cuales hay 42.000 solicitudes de refugio pendientes, que son pocas, y en total se han aprobado 1.300 solicitudes. Es muy poco.

Entonces, hay una tendencia muy grande y permanente por parte de los países receptores a considerar a las personas que se mueven como migrantes y no como personas con necesidad de protección internacional. Cuando van a hacer algún trámite les piden que tenga un pasaporte, documentos apostillados, títulos homologados, etc. Cuando ellos salen de su país en estas condiciones no tienen nada de eso. Yo no creo que todos los ucranianos hayan llegado a los países de acogida con el título, el pasaporte, las partidas nacimiento de los hijos. No se les puede pedir cuando están huyendo.

E.: Exacto.

L.B.: La diferencia es que no se oyen los ruidos de las bombas, pero la situación es muy parecida. Un número de muertos altísimo. La destrucción de la infraestructura del país es como si hubiera habido una guerra. Nosotros tuvimos una guerra sin balas.

E.: Sin cañones, porque bala sí hay.

L.B.: Sí, también. Sin elementos escandalosos, sí. Hay un trabajo audiovisual por ahí muy bueno, de un periodista que estaba destacado aquí norteamericano, Dylan Badur, donde hace el recuento de todo el desastre en Venezuela y dice, esta es una guerra silenciosa. Muy bueno el trabajo.

E.: Por tu conocimiento de la Declaración de Cartagena, ¿qué respuesta puede brindar a la figura del refugio *de facto* y qué actualizaciones a la misma es posible sugerir en función del actual escenario regional? ¿Qué podemos aportar en Cartagena para el 2024?

L.B.: Mira, yo no sé si se puede aportar algo adicional. Yo creo que la ampliación de las definiciones extraordinaria es suficientemente amplia. Caben todos, no se me ocurre. Bueno, quizás la parte ambiental es la única que está por fuera, porque en el 84 nadie se iba a imaginar que éramos capaces de hacer este desastre ambiental que estamos haciendo. Quizás ese es un elemento nuevo, el tema ambiental, y quizá también algo sobre un manejo diferenciado de ciertas poblaciones, como por ejemplo mujeres víctimas de violencia de género.

E.: Mujeres y niñas se están diferenciando en todos estos procesos.

L.B.: Yo a los niños los pongo todos juntos en otra categoría, la de la niñez no acompañada, que es un desastre, es una tragedia. Otra categoría será la de las personas enfermas, partiendo de la base de que son personas que huyen de una situación en la que no está garantizado el derecho a la salud y a la asistencia médica, personas con enfermedades catastróficas como VIH, cáncer. Entonces, creo que quizás se puede ampliar lo que tiene que

ver con las condiciones del medioambiente y con la necesidad de tratamiento diferenciado de ciertas poblaciones particularmente vulnerables. Lo demás es poner en práctica lo que ya existe y que está en las leyes.

E.: Forzar a los países para que la cumplan.

L.B.: Claro. Y una cosa que yo he dicho y no me han puesto mucha atención, es que si un Estado insiste en que lo que está llegando a su territorio son migrantes, no necesita cooperación internacional. Porque cada país es soberano de decir, aquí entra esta nacionalidad, no entra aquella, a esta le pido visa, a esta la dejo pasar. Eso es perfectamente válido. Entonces, nadie tiene que intervenir en tu política migratoria, a no ser que sea contraria al principio de la no discriminación.

Pero si un Estado admite que lo que está llegando a su territorio es gente con necesidad de protección internacional, que te tocaron la puerta porque le estaban persiguiendo y no les puedes cerrar la puerta, eso ya no es migración y ahí necesitas de la cooperación internacional. Pero si lo que dicen es que los venezolanos tienen que venir con un visado, con documentos en regla, abrir una cuenta bancaria, tener apostillada su partida nacimiento y la de sus hijos, etc., se está hablando de inmigrantes y si cumple los requisitos lo incorporan al país y ya está.

Pero si ya los tienen dentro del territorio y no cumplen con esos requisitos no se les puede seguir tratando como inmigrantes, hay una nueva condición. Entonces, lo que me parece contradictorio es que los países están atrapando a la población venezolana dentro de sus políticas migratorias tradicionales, pero a la vez piden cooperación internacional.

E.: Ciertamente estos más de 2 millones de venezolanos han tenido un impacto social en Cúcuta, en las ciudades fronterizas, cuyos servicios públicos se han deteriorado. Quizá la solicitud de ayuda por parte de Colombia vaya por ahí.

L.B.: Pero hay entender que no vinieron porque quisieron. Es decir, que ese volumen masivo en tan poco tiempo tiene otras implicaciones. Hay que considerarlos como personas que necesitan protección internacional, por lo tanto, pide la cooperación de la comunidad internacional y también adapta tu legislación interna a esas circunstancias, no les pidas un título apostillado, por ejemplo. Búscate otro mecanismo o flexibiliza los que ya existen. Hay que utilizar mecanismos alternativos, pero lamentablemente el tema es que todos países son muy cerrados, excepto Argentina, Uruguay, Chile y Brasil, que no son nuestros principales destinos. Todos los demás son países que no tienen una tradición como receptor. Pero ya han pasado seis años, ya es hora de que se den cuenta de que esto es otra cosa.

E.: ¿Qué impacto ha tenido la inmigración venezolana en Colombia? Es una pregunta muy abierta, pero me gustaría ver cuáles son tus prioridades al responder.

L.B.: Bueno, creo que ha tenido impactos positivos e impactos negativos, como todo. Los impactos positivos tienen que ver con la apertura y una diversificación social y cultural de un país como Colombia con una sociedad muy hermética, sobre todo el centro del país. Las mezclas siempre son enriquecedoras para una cultura. Esto también ha obligado a los colombianos a ser más competitivos en algunas cosas. Estos, creo que son impactos favorables.

Lo negativo es que esa misma visión cerrada y la misma incapacidad de entender que no somos inmigrantes los lleva a asumir posturas muy herméticas que impiden la integración de la población venezolana. Y eso tiene un impacto negativo en la medida en que se pueden estar alimentando guetos, y los guetos no son buenos porque no hay integración. Entonces, es como las dos caras de la misma moneda. La integración ha tenido un componente positivo, favorable, que es una mayor apertura, pero también hay muchísima resistencia, y la población venezolana tiende también a encerrarse.

E.: ¿Y cómo cree que podría canalizarse ese efecto positivo o efecto negativo?

L.B.: Con integración. La integración es la clave y hay que ser claros, hay dos patas, una es la pública, que tiene que ver con la generación de oportunidades. Nadie está pidiendo que le regalen las cosas. Y también está el sector privado que tiene que adaptarse y actualizar sus plataformas para permitir el acceso a sus servicios por parte de los venezolanos que han adquirido su documentación después del Estatuto, por ejemplo, para poder contratar servicios tan esenciales como internet.

Entonces, integración no tiene que ver solamente con la mentalidad abierta sino también con la parte tecnológica que permita acceder al mercado a un número importante de posibles clientes.

E.: ¿Cree que Colombia ha estado a la altura de este enorme reto, tanto a nivel social como a nivel gubernamental? Es decir, ¿cree que Colombia ha reaccionado bien ante este fenómeno? ¿Qué tan preparada estaban la sociedad y el sistema migratorio colombiano? ¿Cómo ha evolucionado la sociedad colombiana tras varios años del fenómeno migratorio venezolano? Una evaluación general.

L.B.: Colombia tuvo una reacción pragmática que me parece que era la más sensata en su momento, que fue no cerrar la frontera, no exigir visa, entender que si no entran por la puerta se te iban a meter por la ventana. A diferencia de lo que hizo Ecuador, Perú, todos los demás. Hay solamente tres países donde no necesitamos visa, uno es Colombia, el

otro es Brasil. Justamente los dos fronterizos. Creo que fue una medida pragmática, sensata y sí, generosa en ese sentido.

Al principio esto a los colombianos, y a todo el mundo, los tomó por sorpresa, por el volumen. Venezuela recibió cerca de 2 millones de colombianos en un período de 30 años. Aquí en Colombia son 2 millones en cinco años. Es una barbaridad, la capacidad para absorber eso es limitada. Entonces, es una situación que los tomó por sorpresa. Ahora bien, está bien que te tome por sorpresa los primeros dos o tres años, pero de ahí en adelante ya hay que empezar a tomar medidas y creo que ahí a reacción fue muy lenta.

¿Qué han avanzado? Sí, han avanzado, sin duda alguna el estatuto como medida masiva de regularización es una excelente iniciativa, pero ha perjudicado a la población refugiada, porque están utilizando maliciosamente el estatuto en contra de los refugiados.

E.: ¿Quién?

L.B.: El gobierno colombiano. El estatuto tiene una cláusula, que establece que todo el que no tenga visa debe registrarse para el estatuto. El solicitante de refugio no tiene visa y tiene que registrarse. Entonces, después de que hagan el estudio, el migrante debe decidir si se acoge al Permiso de Protección Temporal (PPT), renunciando a la solicitud de refugio, o continuar con el trámite de la solicitud de refugio con unos plazos indefinidos de dos, tres o cuatro años, sin protección de ningún tipo. La protección y los derechos como el acceso a la seguridad social, bancarización, trabajo, educación para los niños solo se adquieren con el PPT.

Entonces, repito, como medida generalizada, masiva de reconocimiento, de regularización, es muy buena, pero tenemos una cantidad de personas, 42.000, que están en riesgo de devolución, que necesitan protección internacional y no se les está dando.

E.: ¿Qué tan preparada estaba la sociedad y el sistema migratorio colombiano? ¿Y cómo ha evolucionado la sociedad colombiana tras varios años de fenómeno migratorio?

L.B.: Nosotros acabamos de publicar un informe sobre eso, un informe que se llama, Ni de aquí, ni de allá, que aborda la situación de la población retornada. Me refiero a colombianos que salieron huyendo a Venezuela por el conflicto colombiano, pero que, al igual que los venezolanos, ahora sienten que Venezuela es un desastre, que no pueden seguir viviendo allá, y se están regresando a Colombia. No porque la situación de aquí esté mejor, sino porque la situación de allá es inaguantable.

Entonces, hay algo que afecta por igual a ambas poblaciones, y es que la última legislación de Colombia en materia migratoria es anterior a todo este desastre. No ha habido en los últimos años una reforma legislativa al

respecto. Hay una política integral migratoria, que es una ley nueva, del año pasado, pero que cuando llega al tema de refugio se rige por el decreto 1067 de 2015.

Entonces, la situación de la población venezolana sigue siendo regida por la legislación de 2015. Claro, hay excepciones, hay decretos temporales como el Estatuto, que es a diez años. Eso es un primer paso para entender el carácter de permanencia. Pero falta mucha actualización a largo plazo. Hay muchos vacíos, y el problema es ese. El centro de la legislación, el corazón de la legislación, los pilares, no se han cambiado. Y eso está pasando con los retornados. La primera reforma del retorno es la de comienzos de este siglo, de 2003 si mal no recuerdo, y estaba pensada para el colombiano exitoso que regresaba de España, que regresaba de Estados Unidos, y entonces, había que facilitarle la inversión, exonerándolo de tasas arancelarias, ese tipo de cosas. No estaba pensada para este desastre que tenemos, los colombianos volviendo a un sitio donde no tienen familia porque se la mataron o porque fueron desplazados internos o porque se fueron a otro país. Han perdido arraigo en su propio país.

E.: Las últimas preguntas tienen que ver con la gestión del actual gobierno, las posibles salidas ¿Qué impacto puede tener el cambio de gobierno de Colombia en la política migratoria, y más concretamente ante la llegada y permanencia masiva de venezolanos? La primera medida que hemos visto ha sido la apertura de la frontera. ¿Qué cree que pasará con los millones de venezolanos que se encuentran en Colombia? Si este nuevo gobierno tomará otros caminos, otros derroteros, si habrá papeles y protección para todos. ¿Qué espera de este nuevo gobierno?

L.B.: Mira, hay temor por parte de la población venezolana porque piensan que Petro es una reedición de Maduro y que aquí se viene un régimen comunista, que esto va a traer hambre, que esto va a ser un desastre, y que, además, hay riesgo de deportación masiva. Yo no creo en nada de eso. Creo que Colombia, a diferencia de Venezuela cuando llegó Chávez al poder, es un país que tiene instituciones muy fuertes. Si el presidente, que no creo que lo haga, decidiera cometer un exceso en cualquier área, inmediatamente va a conseguir un freno institucional. Y creo que la primera señal fue cuando se pronunció el mismo día que ganó las elecciones, y le envió un mensaje al fiscal general. No le dio una orden como hacía Chávez o como hace Maduro, le mandó un mensaje. Inmediatamente toda la sociedad colombiana lo paró en seco. Dijo, ah, ah, un momentico.

E.: ¿Qué le dijo?

L.B.: Estaban detenidos unos jóvenes de los que llaman la primera línea, que es literalmente la primera línea de fuego de combate en las protestas. Los que tiran piedras, los que se quedan después. Y ahí hay de todo, hay muchachos que lo hacen pensando en la protesta y otros que son

destructores, vandalismo. Entonces, son los que acaban después con Transmilenio y todo eso.

Y detuvieron a los muchachos de primera línea. Los metieron presos, se los llevaron. Los recogieron a todos, en Cali, en Bogotá. No, no, no había pasado nada. Pero eso es una detención que no tiene base jurídica. Los detuvieron no por algo que hicieron, sino por lo que podrían hacer en el futuro. Entonces, Petro le dijo al fiscal que tenía que revisar los casos de los jóvenes de primera línea. Y le cayó gente encima. No fue que, le vamos a dar la orden de que los deje en libertad inmediatamente, que es lo que hubiera dicho Chávez o Maduro. Pero, aun así, con ese mensaje, le dijeron, ah, ah, usted no le puede dar órdenes al fiscal.

Lo que yo creo es que no hay ninguna señal por parte del gobierno de Petro de querer destruir las políticas migratorias o enviar venezolanos de regreso al país. Lo que sí hay, por parte de Venezuela desde el mismo momento en que Petro ganó las elecciones, es una campaña de psicoterror. Diciendo, preparen las maletas, tienen que salir de Colombia, vamos por ustedes.

E.: Pero el único que puede frenar eso es Petro. Él es el que le tiene que dar seguridad a los extranjeros que están en su país.

L.B.: Ya lo ha dicho. Lo que pasa es que la gente no lee. Digamos, te lo dicen 1.000 veces, pero tú te quedas con la culebra que te picó. Yo escribí un artículo también sobre eso, que, si mal no recuerdo, se llama Los refugiados son de Duque y de Petro. La gente le tiene miedo a lo que pueda hacer Petro, pero Duque está dejando 42.000 personas solicitantes de refugio sin protección. Que los están forzando a que se acojan al estatuto PPT y quitarles la posibilidad de protección como refugiados y eso no se puede aceptar

Entonces, si vamos a hablar de miedos y de quién está actuando en contra de la protección, hay que pasar por Duque. Porque es que esa es la otra. Aquí a Duque nadie lo toca ni con el pétalo de una rosa porque, qué feo.

E.: No, pero yo sí he oído críticas de Duque, del mandato en estos últimos cuatro años.

L.B.: ¿Por parte de Venezuela? ¿De venezolanos aquí? No, no, yo me refiero a venezolanos aquí, la única que se le ha plantado he sido yo. Y me han criticado por eso. No se te ocurra estar hablando mal de Duque, sí lo hablo.

E.: ¿Porque los venezolanos se sienten agradecidos con Duque?

L.B.: Claro. Le hicieron un acto en estos días, me invitaron y dije que yo no iba.

E.: ¿Los venezolanos?

L.B.: Sí.

E.: Pero porque ellos tienen su agradecimiento de que les deja estar aquí, que les ha dado protección. Eso suena también de agradecidos, ¿no? De personas agradecidas.

L.B.: Sí, pero yo tengo que ver por la política general, no por lo que hizo por mí Julio Borges, o por mí Tulio. Tengo que pensar en los 42.000 que dejó...

E.: ¿Tú qué esperas de este gobierno entonces, en materia migratoria? ¿Qué políticas crees tú que vayan a poner en práctica?

L.B.: ¿Hacia dónde creo que hay que presionar? Terminar el Estatuto, corregir cosas graves que tiene el estatuto, la letra chica es complicada. Por ejemplo, en lo que es el reconocimiento de niños no acompañados como solicitantes de refugio, el tema de la identidad de las personas trans, ahí hay temas que se pueden mejorar. Y avanzar, sin duda, hacia la política de integración. Y establecer realmente un régimen de protección a quién necesita protección.

E.: ¿Y Petro no va a expulsar a nadie de este país?

L.B.: Yo espero que no. Estamos trabajando en ese sentido. Ese artículo del que te hablaba, Los refugiados venezolanos son de Duque y de Petro, tuvo mucha repercusión. En ese artículo resalto que aquí hay personas que tienen incluso medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas de protección porque correrían riesgo en Venezuela. Petro le debe su carrera política a una medida cautelar de la Comisión Interamericana, que lo rescató, cuando lo sacaron de la alcaldía, intentaron inhabilitarlo y sacarlo de la política colombiana.

Entonces yo le digo a Petro en el artículo, usted sabe lo que significa una medida de protección del Sistema Interamericano, eso hay que respetarlo. Porque eso para usted significó la vuelta a la política, la salvación de su carrera política. No sé si lo leyó o no, pero a los pocos días hizo una declaración donde dijo, mi gran diferencia, mi gran discusión con Hugo Chávez fue que se salió del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al que yo le debo mi carrera política. Yo no puedo actuar de otra manera con la población venezolana. O sea, lo ha dicho. Vamos a creer en su palabra...

E.: Claro, tiene todo que demostrar ahora, está todo el mundo viéndolo y esperando a ver qué medidas toma. Es un cambio histórico en este país. Muchas gracias.

ENTREVISTA N.º 3

Entrevista al Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado. Secretaría Técnica de la CONARE (Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado). Viceministerio de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

(Las preguntas de esta entrevista fueron contestadas de manera escrita previo envío del cuestionario por el doctorando).

Grupo de Trabajo: Previo a otorgar respuesta a las preguntas relacionadas en el cuestionario, nos permitimos empezar por destacar que las competencias de este Grupo Interno de Trabajo se circunscriben a lo dispuesto en los artículos 62 y 63 de la Ley 2136 de 4 agosto 2021 “Por medio de la cual se establecen las Definiciones, Principios y Lineamientos para la Reglamentación y Orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano -PIM, y se Dictan Otras Disposiciones” que en su tenor literal señalan:

[...] CAPITULO IX. De la protección internacional a los Extranjeros

Artículo 62°. Refugio. A efectos de la presente Ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

1. 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 o;
2. 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.
3. 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.

La solicitud de reconocimiento de esta condición se hará únicamente con la presencia del solicitante en el territorio nacional.

Parágrafo. El reconocimiento de la condición de refugiado será competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, tanto en el estudio de las solicitudes, como en el reconocimiento de esta condición.

Artículo 63°. Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. El reconocimiento de la condición de refugiado estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto 1067 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. [...]". (subrayado y resaltado fuera del texto original)

Del citado articulado se destaca que la Ley 2136 de 4 agosto 2021 se ocupa de consagrar la definición de refugiado y designar al Ministerio de Relaciones Exteriores como la entidad competente para surtir el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

A su turno, el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores", se ocupa de reglamentar el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado y establece las funciones relativas a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición Refugiado (CONARE), en especial, la de recibir, tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, presentadas por los extranjeros.

Así las cosas, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado cuyas circunstancias del solicitante se ajusten a los requisitos legales dispuestos en el Decreto 1067 de 2015 o demás normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen. Es decir, efectúa el procedimiento de las solicitudes presentadas por aquellos extranjeros, que se encuentren en territorio nacional y cuya situación se adecúe a la definición de refugiado contenida en el artículo 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067, el cual -a su turno- desarrolla los instrumentos internacionales en materia de refugio citados supra, a saber:

"[...] 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 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 su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual [...]”.

En tal sentido, la concesión del estatus de refugiado está supeditada al estudio de la solicitud, mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa, cuya decisión es adoptada por el señor Ministro de Relaciones Exteriores previa recomendación de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), de acuerdo con el análisis adelantado y la superación de todas y cada una de las etapas del procedimiento.

En consecuencia, y considerando que las competencias de esta dependencia se circunscriben a lo previamente descrito, es menester resaltar que carecemos de competencia para pronunciarnos sobre asuntos migratorios, por lo que nos permitimos sugerir que dichas consultas se formulen directamente a las autoridades pertinentes.

Expuesto lo anterior, pasamos a dar respuesta a las preguntas relacionadas en el cuestionario, en los siguientes términos:

Entrevistador: ¿Qué impacto ha tenido la inmigración venezolana en Colombia?

Es una pregunta muy abierta, pero me gustaría ver cuáles son sus prioridades al responder.

G.T.: En lo que concierne al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, se evidenció un incremento exponencial y constante de las solicitudes de refugio en los últimos años, lo que ha representado un aumento de 2.553% entre el año 2017 y el año 2021. Se resalta que el 98.63 % de las solicitudes han sido radicadas por nacionales venezolanos.

E. ¿Cree que Colombia ha estado a la altura de este enorme reto, tanto a nivel social como a nivel gubernamental? Es decir, ¿cree que Colombia ha reaccionado bien ante este fenómeno? ¿Qué tan preparada estaba la sociedad y el sistema migratorio colombiano? ¿Cómo ha sido la evolución tras varios años de fenómeno migratorio venezolano?

G.T.: En lo que concierne al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y tal como se expuso previamente, el incremento exponencial y constante en el número de solicitudes de refugio ha sido evidente, y en consecuencia, ha representado un desafío para la Administración, en materia operativa, humana y tecnológica, que ha sido abordado en términos de oportunidad de mejora, y en consecuencia, se han dado importantes avances en materia de desarrollo de procesos, fortalecimiento normativo y diversificación de líneas de cooperación.

Esos avances se explican por la plena conciencia de este Ministerio respecto del alcance de sus obligaciones convencionales,

constitucionales, legales y reglamentarias, y la necesidad de proteger y garantizar los derechos de nuestros refugiados y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.

E.: ¿Cree que los venezolanos aportan algo positivo a Colombia? En caso afirmativo y a pesar de las críticas y problemas de convivencia que aparentemente se observan ¿cómo cree que podría canalizarse ese efecto positivo? En caso negativo, ¿qué soluciones podrían proponerse ante esta situación?

G.T.: Sobre este particular, el documento del CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL -CONPES- 4100 del 11 de julio de 2022 (Departamento Nacional de Planeación), “Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país” señala:

“[...] Es importante resaltar que la migración puede ser un factor de desarrollo sostenible para los migrantes, sus comunidades de acogida y las comunidades de origen. La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 define el desarrollo sostenible como aquel capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Para ello, es necesario armonizar el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Se debe promover un crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo, que cree mayores oportunidades para todos, que reduzca las desigualdades, mejore los niveles de vida básicos, fomente el desarrollo social equitativo e inclusivo y promueva la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas (Naciones Unidas, 2015). La Agenda 2030 de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015) reconoce que la migración puede traer significativos aportes al desarrollo en materia de habilidades de los migrantes, fortalecimiento de la fuerza laboral, inversión, remesas, diversidad cultural, entre otros. No obstante, la realización del potencial de la migración para el desarrollo depende de cómo se maneje el proceso político, social y económico de la gobernanza migratoria, para que se establezcan efectivamente los factores que habilitan el aporte positivo de los migrantes a las comunidades y se mitiguen los posibles impactos negativos. Las políticas públicas de cada país sobre gobernanza migratoria, que deben ser multidimensionales y multisectoriales, son determinantes para que se puedan recoger los frutos de la migración en el mediano y largo plazo. [...]” (Destacado fuera de texto original)

Asimismo, y con el propósito de garantizar que la migración se convierta en un factor de desarrollo sostenible para Colombia, el mismo Documento CONPES señala:

“[...] DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Ajustar la respuesta institucional a las necesidades en materia de integración social, económica y cultural de la población migrante venezolana, para lograr la materialización de su contribución al desarrollo y la prosperidad del país, requiere de la implementación de estrategias intersectoriales con enfoques amplios, que consideren la capacidad del Estado, así como la complejidad de los contextos y las necesidades de la población migrante y receptora. En ese sentido, esta política pública expide unos lineamientos nacionales que se implementarán de manera progresiva en los próximos 10 años con el propósito de garantizar la integración, para que la migración se convierta en un factor de desarrollo sostenible para Colombia. En primera instancia, las limitaciones en el acceso integral a mercados y servicios, los de riesgos impulsados por las vulnerabilidades de los contextos y las barreras para la efectiva integración de la población migrante venezolana, requieren de estrategias que permitan la construcción de una ruta de acción unificada que fomente el aumento de la oferta de esos servicios, facilite el acceso a mercados formales, fortalezca la capacidad de respuesta del Estado para prevenir y atender los factores de riesgo y, adicionalmente, promueva ambientes para la integración económica, social y cultural. El primer objetivo de esta política define acciones en ese sentido.

De manera complementaria, es relevante considerar la institucionalidad, los recursos y la información como elementos claves para el diseño, desarrollo e implementación de planes, políticas y estrategias encaminadas a dar respuesta a las necesidades de la población y para el cierre de brechas entre los migrantes venezolanos y la población de acogida. Es por esto que el segundo objetivo específico establece acciones dirigidas a fortalecer la intervención del Estado en los diferentes niveles (nacional, territorial y regional); definir estrategias que permitan habilitar fuentes de financiación sostenibles; fortalecer los procesos de producción, procesamiento, intercambio de información; y adelantar evaluaciones de la oferta entregada a los migrantes. [...]” (Destacado fuera de texto original)

- E.:** Como responsable político, ¿cuál ha sido el mayor obstáculo que se ha encontrado al tomar o querer tomar medidas a favor de los venezolanos? (internas, externas, determinados ámbitos sociales, económicos, grupos de presión, líderes políticos regionales...) ¿Por qué?
- G.T.:** Nos permitimos destacar que el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado no es formulador de política migratoria.
- E.:** De cara a la revisión de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, cuyo proceso comenzará pronto, hasta llegar al 2024, ¿qué enseñanzas nos deja la actual crisis de los venezolanos que podamos presentar como elementos a mejorar?

G.T.: De los 6.133.4736 refugiados, solicitantes de refugio y migrantes venezolanos en el mundo, 5.083.998 se encuentran en América Latina y El Caribe, lo que ha representado un impacto significativo y no necesariamente previsto para los países de acogida.

De acuerdo con la información que hemos tenido la oportunidad de conocer en algunas reuniones regionales, ha habido un desbordamiento de la capacidad institucional, entre lo que se incluye la sobresaturación de los sistemas de refugio y asilo en varios países de la región, como resultado de un elevado número de nacionales venezolanos que buscaron en estos mecanismos de protección internacional una salida para garantizar su permanencia regular dentro de los territorios de acogida.

En tal sentido, se observó cómo los gobiernos se vieron abocados a crear programas de regularización ad hoc, sumados a los mecanismos ordinarios de regularización, así como a desarrollar estrategias coyunturales de atención, gestión y descongestión que les permitiera asumir los incrementos exponenciales de nuevas solicitudes de refugio.

E.: En este sentido, y por su experiencia acumulada estos años, ¿qué cambios podrían proponerse a la Declaración de Cartagena de cara a la celebración de su 40º aniversario? ¿Qué recomendaciones que incidan en la innovación jurídica y en las políticas públicas de los países latinoamericanos podrían hacerse dado el actual contexto migratorio en América Latina?

G.T.: Considerando lo expuesto en el punto anterior y como un mero aporte para sus análisis académicos, estimamos que podría continuarse trabajando en la formulación de políticas públicas que permitan a los países fortalecer tanto sus sistemas de protección internacional, como sus sistemas migratorios, que aporten soluciones pragmáticas en materia de movilidad humana.

De otra parte, y considerando que fenómenos como el de la migración venezolana revelaron los altos índices de migración pendular y en tránsito, podrían crearse mecanismos que favorezcan la coordinación y articulación entre los gobiernos de los países de tránsito y acogida.

Finalmente, también podría pensarse en acuerdos regionales que se fundamenten en un claro enfoque de responsabilidad compartida, ante el hecho ineludible de que siempre existirán países que deban enfrentar una mayor presión respecto al número de migrantes y refugiados en su territorio -por ejemplo, con ocasión a su proximidad con el país de origen- y que, en consecuencia, requerirán de una mayor solidaridad por parte de la comunidad internacional.

E.: ¿Cree que el nuevo gobierno de Colombia debería liderar el proceso de revisión de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, no solo porque fue aprobado en este país, sino especialmente porque el mayor fenómeno migratorio de la última década está teniendo lugar en su

territorio? ¿Sabe si hay conciencia sobre ello, sobre la proximidad de este evento y la oportunidad que supondría liderar este proceso?, PREGUNTA 10: ¿Qué nuevas políticas realistas se podrían poner en marcha para mejorar la protección de los venezolanos en Colombia? y PREGUNTA 11: Sólo si quiere responder, ¿qué impacto puede tener el cambio de gobierno de Colombia en la política migratoria y, más concretamente ante la llegada y permanencia masiva de venezolanos? La primera medida que hemos visto ha sido la apertura de la frontera. ¿Qué cree que pasará con los millones de venezolanos que se encuentran en Colombia?

G.T.: El Gobierno que ha iniciado ha sido contundente en expresar su compromiso con la defensa y garantía de los derechos humanos de todas las poblaciones vulnerables.

E.: También como responsable político y mirando hacia atrás, con todo lo que sabe ahora, ¿qué medidas le hubiera gustado haber aplicado de manera más pronta, al inicio de la crisis migratoria que –realistamente- hubieran mejorado la protección de los venezolanos o tal vez impedido haber llegado a esta situación tan crítica? ¿Cuál sería, en su opinión, la principal autocrítica que en materia migratoria y en relación con el éxodo venezolano podría hacer? ¿Podría identificar algún gran déficit?

G.T.: Tal como hemos anotado supra, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado no es formulador de política migratoria, y, en consecuencia, carecemos de competencia para pronunciarnos respecto a la cuestión que se plantea.

E.: Y, por el contrario ¿cuál sería el gran éxito o el aspecto que deberíamos alabar y reconocer especialmente al gobierno saliente? ¿Cuál es su mayor satisfacción en la gestión que ha llevado a cabo con relación a la crisis migratoria con Venezuela?

G.T.: Dando alcance a lo contestado en algunos puntos anteriores, nos permitimos reiterar que no tenemos ninguna competencia en materia migratoria.

Sin perjuicio de lo anterior, destacamos el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal -ETPV-, como una política pública que refleja el compromiso con la protección de los derechos humanos, a través de un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados.

El objetivo del ETPV es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario, lo que implica que al acogerse a la medida tendrán un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes.

ENTREVISTA N.º 4

Entrevista a Oscar Javier Calderón Barragán. Director regional de la oficina para América Latina del Servicio Jesuita a Refugiados.

(Esta entrevista se realizó a través de videoconferencia).

Entrevistador: Oscar, desarrollo en mi tesis que la violencia estructural de Johan Galtung es una de las causas principales del incremento del desplazamiento de personas en América Latina estos últimos años. ¿Qué tanto peso tiene para usted esta teoría de que la violencia estructural está detrás de la salida masiva de venezolanos?

Oscar Calderón: Mucho, a mí me parece interesante un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del año 2000, en donde ellos hablan de cómo hay una crisis masiva de violación de derechos humanos especialmente vinculada al acceso de servicios esenciales como la alimentación, la salud, el agua que ha obligado a que la gente salga.

Este planteamiento es bien interesante y es confirmado por un documento de la OEA de 2018 o 19 y por dos Notas Concepto de ACNUR, en donde invitan a los Estados de la región a aplicar la definición de la Declaración de Cartagena para proteger a los venezolanos que vienen huyendo, por una causa de refugio que no es habitual como puede ser la violencia o el conflicto armado clásico. Pero de hecho es violencia armada. Venezuela también tiene un alto índice de homicidios, diversos eventos de masacres que han tenido lugar en ciudades como Caracas, donde hubo una retoma de las fuerzas militares en el barrio 23 de enero y murieron varios jóvenes, creo que si mi memoria no me falla fueron 16.

Pero volviendo a lo anterior, a mí me parece totalmente pertinente y necesario que los Estados de la región presten atención en clave de protección a las personas provenientes de Venezuela, entendiendo su situación como una categoría de la Declaración de Cartagena.

Y creo que Brasil ha dado unos pasos interesantes, porque Brasil no solo los entiende como la concepción de Cartagena, sino que adicionalmente utiliza la figura de la *prima facie*, no haciendo una declaración uno a uno, sino que se entiende que todas estas personas vienen en una misma situación y se les reconoce como refugiados. Brasil hizo eso y además los reasentó, los sacó de la zona fronteriza con Venezuela y los envió a un lugar distinto del país para facilitar su integración y su protección.

E.: Muy bien.

O.C.: En la región ha habido varias formas de abordar el tema. El ACNUR ha hecho algunas Notas Conceptos sobre este mismo asunto para el caso de los centroamericanos, que viven una situación parecida, pues técnicamente ni Honduras, ni El Salvador, ni Guatemala, ni Nicaragua tienen un conflicto armado, ni interno, ni internacional, pero lo cierto es

que miles de personas todos los años salen de allí, es lo mismo y luego también tenemos el caso de los haitianos.

E.: Correcto.

O.C.: Es muy interesante analizarlo como un fenómeno regional que serviría como una categoría para leer esos otros asuntos migratorios. Ahora, yo siento que el sistema de protección ha ido jugando un papel tomando en cuenta asuntos diplomáticos y técnicos. Y me parece interesante que, para el caso de la atención de los venezolanos en la región, la ONU está categorizándolos como flujos migratorios mixtos. Me parece interesante porque yo he analizado varias resoluciones y documentos públicos de los estados y ninguno usa esa definición, pero OIM y ACNUR sí la usan y lo entienden así, de hecho.

E.: Y, de hecho, Eduardo Stain, que es Comisionado para los migrantes y refugiados de Venezuela, en su título oficial ya distingue que hay refugiados y hay migrantes.

O.C.: Y si tú vas al diccionario de la OIM y buscas flujos migratorios mixtos, vas a encontrar que es una categoría bien interesante porque lo que supone es que hay una masiva entrada de extranjeros a un país, pero en unas condiciones de vulnerabilidad muy altas; o sea, sus vidas corren peligro, sea porque tienen un agente persecutor o por la vulnerabilidad por la que ya vienen y esos son los venezolanos.

Y luego porque muchos vienen sin posibilidad de identificación, vienen sin cédulas, menores de edad sin registros de nacimiento, sin pasaportes, y el Estado receptor no puede categorizar tan fácilmente quién es migrante, quién es refugiado y debe ceder su soberanía para dejar entrar a la gente que viene en esas condiciones. Y esto es complicado para los Estados porque nadie quiere ceder soberanía, pero también se ve en la necesidad de protección con la que llegan estas personas. Sea cual sea la categoría, sean desplazados internos, sean migrantes, sean refugiados, al final lo que está en juego, no es la categoría política o legal con la cual se quiera categorizar su situación sino su necesidad su proteger la vida porque vienen en un alto riesgo.

E.: Exacto, entonces en esta línea, ¿cómo calificaría usted el éxodo venezolano de estos últimos años?, ¿como exilio?, ¿como emigración? ¿Por qué? ¿En qué categoría entrarían estos venezolanos? Por ejemplo, Louidor defiende que son refugiados, pero vemos que hay matices, ¿pero para usted este gran bloque de venezolanos qué son?

O.C.: Yo pienso que esa es una discusión larga y complicada porque lo veíamos en mi trabajo directo en la frontera, y es que cuando le explicábamos a la gente sobre el estatuto de refugio, les decíamos que al acogerse a él iban a poder volver a tu país.

E.: Si te declaran refugiado, si te dan asilo.

O.C.: Exacto, van a tener problemas para volver a su país y la gente decía que no, que nos les interesaba ser refugiado. Luego también hay un montón de aspectos administrativos que realmente funcionan como un desincentivo a que la gente busque la protección internacional. En Colombia concretamente no se les permite trabajar, o sea, la solicitud de asilo no es un documento de trabajo y esta gente viene con la intención de trabajar, entonces de entrada ya te dicen no.

Yo recuerdo que en el marco de este desarrollo legal que hizo Colombia, en algún momento incluso sacó un decreto en el que invitaba directamente a la gente que había solicitado asilo a que renunciara al procedimiento y buscara otra forma de regularización. No es una práctica nueva en la región, Ecuador lo hizo con los colombianos hace un tiempo cuando Colombia entró al Mercosur, a la plataforma extra regional y les ofrecía a los colombianos que llevaban diez años pidiendo refugio y no se lo habían resuelto, tramitar una visa Mercosur que le permite trabajar y estar legalmente por dos años, muchos colombianos, lo hicieron así, de hecho, ACNUR lo promovió.

¿Pero qué pasó después? A los dos años es facultativo de Ecuador renovar o no la visa, pero la gente no ha superado su necesidad de protección. Entonces yo me muevo un poco entre la línea de Louidor que dice que son refugiados, pero hay que escuchar también a la gente que quiere la figura que más le favorezca, por supuesto, pero para mí son refugiados. Nosotros en la Red Jesuita con Migrantes estamos construyendo un consenso alrededor de que tal vez pueden ser migrantes forzosos con necesidad de protección, esto también para poner el acento, más que en la categoría de refugiados, en que esta gente está migrando forzosamente y sea cual sea su categoría legal, necesita protección.

Y yo creo que ese es el punto al que ACNUR también está llegando. Hemos tenido un par de conversaciones muy interesantes con la oficina regional de ACNUR en esta materia, porque ACNUR está usando la figura de venezolanos desplazados en el exterior.

E.: Sí, hay un proceso de revisión de este concepto de refugio *de facto*, que hablaremos más adelante. A mí la palabra no me preocupa, me preocupa que se logre un marco de protección, una categoría que abarque dos cosas, migrante forzoso, pero con necesidad de protección. Bienvenido desde el punto de vista, lo importante, creo yo, es que se establezca un marco.

O.C.: De acuerdo. De hecho, escribimos un aparte de un libro, en el que analizamos el flujo de venezolanos, se llama "Frontera Garante de Derechos" y nos hacíamos la pregunta sobre ¿qué son los migrantes venezolanos? Esa es una pregunta fácil de responder, yo veo que el estado colombiano lo ha ido respondiendo bajo la figura de regularización migratoria. Eso también pone la carga más en la persona, más que las garantías de protección prestada. Bueno, luego hay una figura, una

discusión más amplia sobre las verdaderas posibilidades y esta relación entre protección y acceso a derechos.

E.: Entonces estamos de acuerdo en que la Convención de Ginebra y su protocolo ya no son suficientes ante la nueva situación de los refugiados en América Latina. Algunos autores hablan de una zona gris de millones de seres humanos olvidados y desatendidos por el actual sistema internacional de protección y asistencia humanitaria. Ya me has dicho que compartes esta visión, nos encontramos ante un fenómeno que podría ser calificado como refugiado *de facto*. ¿Qué piensas de este concepto? ¿Y con qué relacionarías este concepto?

O.C.: Bueno, a mí el término me parece interesante en el sentido de que toma un poco los principios que se usan para el desplazamiento forzado interno alrededor de la necesidad que tiene la persona de protección de la vida, estamos hablando de un derecho básico fundamental, esta necesidad de proteger la vida no depende de la aceptación o no de un sistema legal sino del hecho mismo de que su vida está en peligro, es así como yo entiendo el refugio *de facto*.

O sea, muy bien que haya un sistema administrativo que va a tener que estudiar el caso, pero lo que está –digamos- como fuerza administrativa son las razones de hecho, *de facto*, objetivas de la realidad que los obligan a salir. Me ha explicado la gente que trabaja con el Cardenal Czerny, que hay un acuerdo entre ACNUR y la iglesia católica, sobre todo en el marco de los pactos globales de refugiados y migrantes, de no abocarse a una reflexión sobre el uso del término.

La iglesia cedió, me han explicado, en esta intencionalidad política de promover una conversación de fondo sobre el término. Yo le veo mucha potencia y mucha fuerza a este tema, también veo que se puede equiparar, con el término de migrante forzado, que es un término que se empieza a usar más en el mundo académico de la región, pero que aún no ha transitado mucho a un plano más político, ni al plano de las organizaciones.

Si tú ves un documento de ACNUR, ellos hablan de personas refugiadas y migrantes, y de hecho ellos nos explicaban que es en ese orden, o sea no personas migrantes y refugiadas, ellos le entendían como personas refugiadas y migrantes, con necesidades de protección las dos.

Pienso también que una conversación alrededor del término o de esta categoría tendría que darse el momento político propicio en la región, si hay ánimos de abrir esa conversación o no...

E.: Es muy interesante, yo insisto, yo estoy totalmente de acuerdo, lo importante no es la palabra, lo importante es lo que queremos transmitir, es decir, aquí hay un vacío de protección, hay un grupo de personas que no está obteniendo protección internacional, que están obteniendo la protección que los países generosamente le está otorgando dígame

Ecuador, dígase Colombia, pero no hay una estandarización de la protección como sí la había en Ginebra en el 51 para casos europeos, después de la Segunda Guerra Mundial.

Ahí fue muy estandarizado; aquí no, aquí vamos un poco por libre y depende al final de la generosidad del presidente de turno o de la administración de turno y lo que deberíamos es tratar de estandarizar un poco a nivel regional latinoamericano.

Esto lo uno con la siguiente pregunta, tenemos un documento muy pionero, progresista, la vanguardia, que es la Declaración de Cartagena y yo creo y propongo que se pueda aprovechar el año 24 para, llamémoslo como lo llamemos, avanzar en la protección de esta gente, no vamos a dar la batalla por la palabra, vamos a dar batalla por el contenido.

Refugio *de facto* gusta porque te transmite la diferencia de iure, los que están bajo los convenios internacionales, como los de Siria, estos tienen protección internacional garantizada, pero *de facto*, de hecho, hay otra serie de personas que están en una zona gris que hay que darles una cobertura y Cartagena yo creo que es el instrumento. Entonces, por su conocimiento de la Declaración de Cartagena sobre refugiados, ¿considera que sigue siendo un instrumento de vanguardia y útil para la realidad latinoamericana actual?

O.C.: De acuerdo que sí, yo creo que sí es un documento útil. Es una convención vinculante.

E.: 16 países lo han incorporado a su legislación interna, y por lo tanto es obligatorio.

O.C.: Este es uno de los puntos que tratamos en el texto en que estamos trabajando, el gobierno de Colombia ha dado una respuesta a los migrantes venezolanos, o los refugiados venezolanos de espaldas a la Declaración de Cartagena, crearon un nuevo sistema, un sistema paralelo, pero además exclusivamente para los venezolanos, desconociendo que hay otros flujos también.

Yo pienso que la energía no debiera concentrarse, como tú dices, en la trampa del término porque creo que, si caemos en la discusión del término, de su concepción legal, de su acepción legal que puede tornarse en un elemento para la evasión por parte de los gobiernos.

E.: Correcto, yo creo que hay que dárselo de otra manera, aquí hay una situación, llámala como tú quieras, pero a estas personas hay que darles protección.

O.C.: Exacto y en ese sentido yo creo que sería muy potente e interesante, ahora que en el 2024 vamos a tener los 40 años de la Declaración de Cartagena, echarle un vistazo al plan de acción para la próxima década en la región. El plan actual tenía el tema del apátrida, el tema de las fronteras solidarias y seguras.

En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Álvaro Botero plantea, a propósito de la migración, que se debe promover todo el tema de la protección complementaria para estas personas, estamos hablando de la prevención de la tortura y de garantizar la no devolución. No son refugiados clásicos y entonces el Estado los puede deportar.

E.: Claro y el principio de no devolución, que es la columna vertebral de toda esta materia a nivel internacional.

O.C.: Exacto, pero claro si los Estados no van a aplicar Ginebra, refieren que la gente no aplica para ello, y así justifican que sí lo pueden deportar, pero ojo, lo estás deportando al peligro.

E.: Y depende qué país, porque si es uno de los 16 países que ha incorporado la Declaración de Cartagena puedes llamar la atención, 'oiga usted tiene en su legislación ya incorporada la declaración'. Entonces yo creo que esta es otra vía de hacer presión de cara al 2024, es decir, buscar dos o tres puntos y plantear que la pregunta gire en torno a las recomendaciones que incidan en la innovación jurídica y de las políticas públicas de los países latinoamericanos podrían hacer, teniendo en cuenta el actual contexto migratorio en el marco de la declaración de Cartagena.

O.C.: Yo creo que, aunque para el tema venezolano en la región en general se fueron desarrollando mecanismos para la regularización migratoria que no aseguran la protección, se ha concentrado mucho esfuerzo en hacer ver que si hay regularización migratoria aseguras la protección e integración.

Hay venezolanos que, aun teniendo permiso de permanencia en Chile o en Colombia, o los haitianos que estamos encontrando en Tapachula con permiso de permanencia y de trabajo en Chile o en Brasil, se quieren ir a Estados Unidos, se están moviendo. Esta situación nos hace cuestionar el tema y es, la regulación migratoria no asegura *per se* la protección, ni asegura que la gente no se tenga que seguir moviendo por nuevas violencias o por discriminación, o por xenofobia, por violencia de otro tipo.

E.: O por la precariedad laboral.

O.C.: Exacto, entonces creo que por ahí podría ir algo porque como te digo, ha habido un buen desarrollo de nuevas herramientas jurídicas para regularizar venezolanos, Colombia ha hecho cosas interesantes, pero ha hecho un sistema paralelo para los venezolanos desconociendo los desarrollos que ya se tenían, pareciera como si nada existiera.

Y esa combinación nos hace pensar a algunos que lo que estamos viendo es una suerte de instrumentalización política, sí, como soy enemigo de Maduro políticamente, entonces genero unas cosas aquí para tirarle piedras allá, siempre los refugiados son una oportunidad para tirarle piedras al adversario, pero en clave de protección ¿qué queda al final? Una de las cosas que escuché en una reunión con la gente nueva de la

cancillería, es que muy bien, todo lo de los venezolanos, pero son decretos que cualquier gobierno puede tumbar.

E.: Una de las propuestas podría ser la de elevarlo a categoría de ley, que sea a través de la legislación no por decretos.

O.C.: Exacto porque si no, cualquier loco viene y lo cambia y dejas a millones fuera del sistema, entonces yo pienso que ese es un punto grueso que debe tener en cuenta. Un segundo punto grueso es el aspecto de los menores no acompañados, que de eso a nadie le gusta hablar, hay pocas cifras o poca investigación más profunda pero son un verdadero problema, y lo vemos con los venezolanos sobre todo en familias que están intentando hacer reunificación familiar por sus propios medios.

Esto lo vivíamos en Cúcuta y en Pasto, todo el tiempo lo vivimos, familias con niños, pero tú no tienes forma de verificar que sean los padres de esos niños o si son tratantes o un traficante de menores. No hay mecanismos de reunificación segura de menores de edad en la región. Y actualmente esto está pasando en el Darién o en Tapachula, por ejemplo, con los haitianos que ya tenían muchos años en Chile o en Brasil que están saliendo con sus hijos chilenos o brasileros que nacieron ahí, pero huyen con una familia haitiana, luego van llegando a países donde no hay requisitos de visa para los chilenos, pero sí para los haitianos, y si el chileno es un menor de edad ¿qué se hace ahí? Hay una zona gris que genera más desprotección y vulnerabilidad de la que la gente ya trae. Entonces, yo pienso que ese es un plan de acción nuevo que Cartagena debería tratarlo.

Un tercer punto que sobre todo tiene que ver con Chile. Ellos han hablado un poco de las cuotas, siguiendo el modelo europeo de distribución de los inmigrantes para asegurarnos de que no saturen los servicios sociales y públicos de una localidad, eso ha estado en la mesa, pero creo que no se ha conversado mucho sobre ello. Yo creo que habría que conversarlo para saber las posibilidades de que eso sea efectivo en la región, porque lo que vamos viendo es que también hay una migración circular, la gente va haciendo unos ciclos de trabajo, entonces se mueven a unas zonas donde hay trabajo en unos periodos del año. Esa movilidad circular laboral, es otro punto, cómo regularizarla en clave de protección.

Esos son los puntos que me parecen importantes de tratar. Bueno, los temas de las fronteras seguras siempre van a ser un reto, especialmente por los temores que existen en la región de que Estados Unidos siga externalizando su frontera y ahora sea Panamá la nueva Tapachula. Hacer tapón, hacer muro burocrático, militar.

E.: Como España con el resto de la Unión Europea, el tapón con Marruecos, la hemos subcontratado a Marruecos. Ahora Marruecos es el tapón, tradicionalmente fue España, hemos bajado esa frontera, sí, ficticia.

O.C.: Exacto, entonces creo que por ahí pueden ir las cosas. Ahora, un poco en el sondeo que vamos haciendo, conversando con otras organizaciones, pareciera que algunas organizaciones quieren ir un poco más allá, pero habría que mirar qué es lo posible.

Porque algunos se están promoviendo, y no es una idea mala, pero habría que ver qué tan posible es, y tiene que ver con constituir una declaración de los derechos humanos de los migrantes, de los refugiados inmigrantes, que, en el seno de la OEA, se vaya hacia algo más amplio. No sé, habría que ver el giro que van haciendo los gobiernos ahora en este nuevo momento. La situación Ucrania-Rusia también ha afectado la forma como Estados Unidos se está relacionando con la región y con Venezuela. Habrá que ver eso qué oportunidades reales genera.

E.: Correcto, a mí de entrada y esto entre paréntesis, la reacción primera que yo veo es la falta de liderazgo de la región, la invisibilidad de la región, todo el foco se ha cambiado a Ucrania, a otra región, ya Venezuela no abre portadas de periódicos, es un poco la falta de importancia, se ha perdido el foco en la región y eso no es bueno para todos estos procesos.

O.C.: Exacto.

E.: Es otro tema.

O.C.: Exacto, el foco está en otro lugar ahora.

E.: Volviendo al concepto de refugio *de facto*, ¿crees que sistematizar, elaborar y dar un contenido jurídico al concepto de refugio *de facto*, ayudaría a esas personas a lograr una mayor protección?

O.C.: Yo creo que sí. Pero hay que tener en cuenta ahora mismo, en términos prácticos, son muy pocas las aprobaciones de las solicitudes de refugio, a pocos se les reconoce y para esos pocos las medidas de protección no son suficientes; entonces, habrá que analizar y sistematizar como dices, no solo el término, sino también las medidas o las garantías que se pueden y se deben generar.

Y pienso que sobre esto hay dos variables clave. Una, son los vacíos de tipo administrativo, porque a veces, como pasa con el plan de acción de Quito para el tema de venezolanos, hay grandes enunciados, y grandes propósitos, incluso en la declaración de la Cumbre de las Américas sobre este tema, se plantean grandes enunciados maravillosos, pero que luego, administrativamente, son inviables o existen un montón de trabas que realmente los hacen inviables.

Y una segunda variable, que creo que es clave, es la forma cómo esos planteamientos y políticas de protección son implementadas en los territorios, qué herramientas y recursos se les dan a las autoridades locales para que las implementen, es un tema de descentralización territorial y de coordinación de políticas públicas por parte del gobierno central. En el caso de Colombia eso es fundamental. Lo que estamos

viendo con el Estatuto de Protección Temporal para venezolanos es que los alcaldes no tienen recursos materiales para, por ejemplo, escolarizar a los niños que llegan, no hay espacio en las aulas, no hay suficientes maestros, etc.

Por ejemplo, para la investigación que estamos haciendo, un alcalde nos decía que en su municipio la población aumentó un 70%, el crecimiento esperado para diez o veinte años, lo alcanzaron en tres, por lo tanto, ni el hospital, ni los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, etc. son suficientes. No pueden atender el aumento de la nueva demanda, no tienen la capacidad, entonces hay que empezar a hablar de esos otros desarrollos que son necesarios para garantizar la protección.

E.: Y esa es la realidad, ese es el día a día, eso es lo importante al final, pero también es importante poder crear un marco jurídico, se necesita gente que se dedique al marco jurídico, pero también gente que se esté a pie de obra en el ámbito local. Hay que abordar todos los frentes, todos los aspectos, es lo que va a permitir avanzar.

Cuando te reuniste con la Cancillería, ¿te diste cuenta si son conscientes de que en 2024 se cumplen los 40 años de la Declaración de Cartagena, y que podría ser una gran oportunidad para Colombia, para el nuevo gobierno de Gustavo Petro? ¿Son conscientes de esto, que hay una oportunidad política para el canciller y para Petro?

O.C.: Yo creo que esta Laura Gil nos puede tener en sus escenarios.

E.: Yo creo que hay que hacérselo saber, creo que es una oportunidad política y diplomática para que Colombia lidere este proceso, no Costa Rica, México, Brasil, cualquier gran país puede venir a liderar el proceso, pero yo creo que es el momento de Colombia.

O.C.: Si, yo sé que Laura Gil lo sabe, pero no sé qué tanto sabe todo su equipo y la cancillería y si el presidente Petro lo tengan en su mesa. Tal vez sea interesante acercarle el tema.

A mí me parece interesante el gesto que tuvo Petro cuando fue a Nueva York, a la ONU, su primera sesión de trabajo fue con colombianos en el exterior, antes de reunirse con el departamento de estado, con otros jefes de estado, él fue a un acto público con colombianos en Estados Unidos.

Y la primera declaración que hizo el embajador colombiano nada más posesionarse en Washington, fue sobre la gestión ante el gobierno de Estados Unidos para buscar un reconocimiento que permita regularización para los colombianos que llevan décadas viviendo allá, que fueron huyendo del conflicto armado y que no han logrado tener mejores condiciones migratorias y legales en el país, entonces yo creo que son gestos interesantes que muestran sensibilidad.

E.: Hay sensibilidad con el tema y yo creo que Petro, con la astucia que tiene, esto lo puede ver interesante. Que se celebre en Cartagena y, además, lo

más importante, de los 7 millones de venezolanos que ha salido de su país, Colombia a recibido el porcentaje más alto, cerca de 2.8 millones.

O.C.: Con Edson Louidor estamos promoviendo tener un encuentro con el canciller. Y queremos primero sondear el tema que estamos hablando, pero también el asunto de cuál va a ser su visión de las fronteras. Porque en el Darién, lo que quiere hacer es más militarización, más presencia de la fuerza pública y nosotros lo que estamos planteando es la necesidad de un canal humanitario, justamente para proteger ese tránsito allí.

E.: Yo creo que esto es un tema que está muy relacionado y en Cartagena se puede hablar del Darién, uno de los puntos de la agenda del día, hablemos del Darién, pero bajo el liderazgo de Colombia, no de Panamá.

O.C.: Sí, sí, claro, meterle su sesgo al asunto, su lectura, su mirada.

E.: Exacto. Dos últimas preguntas. ¿Cuál sería la principal crítica en materia migratoria y en relación con el éxodo venezolano que podría hacerse a los dos gobiernos anteriores de Colombia? ¿Y cuál sería el gran éxito? ¿Qué hicieron? ¿Cómo respondieron?

O.C.: Sí, el desarrollo del estatuto empezó con Santos con los permisos temporales, los PET, con el censo que se inicialmente para empezar a contarlos y conocer sus necesidades. Luego, Duque hizo algo, lo del estatuto y la protección por diez años. Entonces yo creo que ahí hubo un buen desarrollo de unas herramientas de protección y de acceso a derechos.

Luego, digamos, una crítica ya más en el nivel local, que es donde se pone en juego al final si estas medidas sirven o no, es que no se dotó a este estatuto de una herramienta política e, incluso, de asignación presupuestaria para aplicar las medidas. Y entendemos la situación tributaria y fiscal del país y lo que pasó en medio del COVID, pero no hubo un desarrollo institucional más potente y robusto, que hiciera que esas medidas pudieran ser eficientes, eficaces, reales. Ahora estamos viendo que Santos creó la Gerencia de Fronteras, que fue como un funcionario adscrito a la Presidencia, que lideraba el tema de la articulación entre los ministerios para lograr una respuesta a los venezolanos.

Ya Petro dijo que no, que esa la eliminaba, porque a él no le interesa tener dependencias dentro de la Presidencia, sino en los ministerios especializados. Derivó esto a un viceministerio dentro de la Cancillería. Hubo en principio grandes apuestas, pero luego un débil desarrollo institucional y administrativo, presupuestal incluso, para hacerlo realidad.

Hay más de 2 millones de venezolanos aquí y se necesita una respuesta clara, pero también se olvidan de los demás flujos migratorios que tiene el país, estamos hablando de los africanos, cubanos, haitianos que están en tránsito o incluso en permanencia.

E.: Y los retornados colombianos también.

O.C.: Exacto, porque para los retornados nunca hubo mayor cosa. Colombia tiene una ley de retorno de connacionales, es una ley que se promulgó incluso antes de la crisis, creo que fue en el gobierno de Uribe, incluso antes de Santos, y que buscaba el retorno de los colombianos que tenían empresas, para que vinieran a invertir al país, pero no desde una dimensión humanitaria, entonces no hubo una verdadera política de retorno de connacionales.

Muchos de estos venezolanos que están viniendo, son segunda o tercera generación de colombianos, es decir, gente que constitucionalmente tiene derecho a la nacionalidad colombiana pero administrativamente es casi imposible lograrlo. Esa fue una de las críticas que se hizo al gobierno de Duque cuando cerró la misión diplomática en Venezuela. La red consular era la vía para lograr que los colombianos que no habían adquirido su nacionalidad, hijos de padres colombianos nacidos en el exterior, lo pudieran hacer.

E.: Y la última pregunta sería, mirando un poco al futuro, ¿qué impacto puede tener el nuevo gobierno de Colombia en la política migratoria y más concretamente ante la llegada y permanencia masiva de venezolanos? ¿Qué cree que pasará con los millones de venezolanos que se encuentran en Colombia con este nuevo gobierno?

O.C.: Creo que este gobierno ha hablado de varios temas, pero no ha hablado contundentemente del tema migratorio. Nos tiene un poco en la incertidumbre, en la comisión de empalme entre el gobierno saliente y el entrante, se dijo con respecto a este tema, que se deberían promover planes de retorno seguro de venezolanos hacia Venezuela, eso fue un tema sensible, pero solo se anunció, pero luego no se ha dicho mucho más al respecto.

Luego, hubo un intercambio de trinos en Twitter, Diosdado Cabello, dijo que iban a negociar con el gobierno de Petro, para para que deporten a los traidores y Petro respondió desde su cuenta que Colombia respeta el derecho internacional de los refugiados y no va a devolver a nadie.

E.: Sí, pero eso provocó que Julio Borges y otros tantos se fueran del país, entre 80 o 90 personas escritores, intelectuales, gente de la oposición venezolana.

O.C.: Sí, claro, ahora está este nuevo momento en las relaciones con Venezuela, en el que yo siento que el gobierno está moviéndose más al pragmatismo que a la ideología y eso es bueno, vamos a restablecer relaciones, vamos a abrir consulados, vamos a abrir la frontera, que fluya la economía, que se restablezcan los negocios. Pero no se está hablando nada de la situación de derechos humanos en Venezuela. Esta mañana el embajador de Colombia en Caracas, que es un tipo particular porque no tiene mucho de diplomático, dijo algo que me dejó pensando. Anunció que no solo se está conversando con Venezuela el tema de reapertura de

la frontera, sino que Colombia lidere el regreso de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones y a la OEA.

E.: ¿Y viste el informe de la semana pasada de Naciones Unidas, en materia de Derechos Humanos?

O.C.: Es terrible. Y es verdad, además. Le preguntaban a Benedetti por el tema Venezuela y los diálogos con el ELN, porque Petro le pidió a Maduro ser garante y Maduro aceptó, pero automáticamente en Chile, Boric dijo que como gobiernos de izquierda no se puede tener una actitud benévola con las violaciones de derechos humanos en Venezuela. De esto se desprende que no van a contar con Chile para ese diálogo y Chile es importante o fue muy importante en la ronda pasada de conversaciones. Benedetti en la radio esta mañana dijo que, ¿cómo no se va a tener en cuenta a Venezuela si es en su territorio donde está el ELN? Así escuetamente.

E.: Lo llevan negando toda la vida. Dicen que Chávez no dio protección ni a las FARC ni al ELN, pero hay fotos evidencias obviamente, y ahora el embajador lo reconoce.

O.C.: Sí, imagínate.

E.: Petro tiene ahí un reto muy importante con Venezuela, yo creo que se la va a jugar con Venezuela, por la parte ideológica, para mí ese es el mayor reto que tiene. Es una opinión muy personal.

ENTREVISTA Nº 5

Entrevista a Amaya Valcárcel Silvela. International Advocacy Officer del Servicio Jesuitas a Refugiados.

(Esta entrevista se realizó en persona en las oficinas del Servicio Jesuitas a Refugiados en Roma).

Entrevistador: Buenos días, estamos con Amaya Valcárcel, en Roma. ¿Le importa que le grabe?

Amaya Valcárcel: No

E: ¿Cuáles son, en su opinión, las principales causas que mueven a los latinoamericanos a abandonar sus países en la actualidad? En su opinión, ¿cuál es la relación que existe entre la violencia estructural en América Latina y la producción de flujos migratorios forzosos, con especial atención al caso de la población venezolana?

AV: Bueno, yo no soy venezolana, con lo cual, creo que una persona de Venezuela o la gente que está allí, en ese contexto, podría contestar mucho mejor que yo. Yo solo lo puedo contestar por las cosas que escucho de mis compañeros en América Latina y, por supuesto, hay una violencia estructural. En Venezuela, lo sabemos bien, la gente, es arrestada, es detenida por sus opiniones políticas, entonces hay ahí un factor de la Convención de Ginebra, claro. Hay un factor de pobreza casi extrema, falta de alimentos, como sabemos, falta de acceso a medicinas, que es lo que causa también principalmente el éxodo que estamos viendo.

Por lo tanto, tenemos elementos que yo creo que entran dentro de la Convención de Ginebra y de la Declaración de Cartagena y otros elementos que quizás están en una zona gris. Pero ya entramos en un territorio de zona gris que es el que a nosotros nos interesa como iglesia católica, porque desde que nos metimos de lleno al cuidado pastoral y a la defensa de los derechos de los refugiados desde el 92, hay una definición de los refugiados *de facto* que incluye a las personas que escapan de situaciones económicas extremas como es el caso de Venezuela.

Es decir, hay personas en Venezuela que pueden entrar perfectamente dentro de la Convención de Ginebra de 1951 y que tienen que ser llamados refugiados y otros que, quizás, no entran en esa definición, sobre todo interpretada restrictivamente por algunos gobiernos, pero desde nuestro punto de vista como iglesia católica, sí que se consideran refugiados.

E: Algunos autores hablan de una amplia zona gris.

AV: Sí.

E: En esa población donde hay vacíos de protección, simplemente hay un vacío y esa gente no está recibiendo protección internacional como otros refugiados *de iure*, perfectamente identificables, pues sabemos con qué paraguas protegerlos; pero hay un grupo muy grande que entran en unos vacíos de protección muy grandes.

AV: Exactamente. Yo creo que es uno de los temas más importantes, qué hacer con toda esa gente que no entra dentro de la Convención de Ginebra y que se queda fuera de un sistema de protección. Entonces tenemos que ver qué mecanismos podemos desarrollar, pues el tema de la Declaración de Cartagena es uno de ellos, ¿no? Me parece muy interesante.

Y ver también un poquito el derecho comparado, yo diría, analizar qué buenas prácticas estamos viendo en otras zonas del mundo que tengan relación con esto que queremos defender. Estoy pensando en todo el sistema de protección que se ha activado para los refugiados de Ucrania. Muchos refugiados de Ucrania en principio no están perseguidos individualmente, pero todos ellos requieren un estatuto de protección temporal. Entonces eso, desde mi punto de vista, es una realidad que refleja que las cosas pueden funcionar cuando hay voluntad política.

E: Exacto. Es un buen ejemplo porque se ha visto que se ha buscado una respuesta a esos 12-14 millones de ucranianos, cifras que seguirán subiendo.

AV: Pero esa respuesta podría ser replicada para el caso de los refugiados venezolanos, ¿no?

E: Yo veo una diferencia ahí, que como bien sabes, América Latina está dotada jurídicamente de instrumentos muy vanguardistas, muy avanzados, sobre todo la Declaración de Cartagena, que vemos que no se está aplicando. Tienes el instrumento jurídico, tienes el marco jurídico, pero falta la voluntad política para aplicarla. Entonces, parte del llamado que hacemos también de cara al 24 es a la voluntad política de los Estados de que asuman la definición ampliada de Cartagena que ya les daría cobertura suficiente, pero falta la voluntad política.

AV: Falta la voluntad política y falta un instrumento más aterrizado a nivel nacional. Yo me refería a los refugiados ucranianos porque pasa un poquito lo mismo, había el marco jurídico a nivel europeo que no se había aplicado. Entonces es un ejemplo buenísimo de derecho comparado para el tema de los venezolanos en América Latina ¿no? O sea, hay un marco jurídico no aplicado, pero en este caso de Ucrania sí que se ha aplicado.

E: Hubo voluntad política.

AV: Y había un instrumento que a nivel nacional se podría aplicar. Yo no sé si a nivel nacional con solamente la Declaración de Cartagena, que no es obligatoria. ¿no?, tendría que haber, no un estatuto de refugiado

completo, pero sí un estatuto de protección humanitaria o temporal, como quiera llamarse. Habría que ver a nivel nacional si hay alguna buena práctica en algún país de América Latina, sería muy interesante. Quizás Brasil.

E: Brasil y México han aplicado excepcionalmente la Declaración de Cartagena, México a unos 27.000 y Brasil a unos 46.000. Pero fue de manera excepcional *prima facie*, de manera grupal, sin identificar todos los requisitos sino de manera global. Hay un ejemplo, hay un precedente con estos dos países, pero en general, hay una decisión política de no aplicarlo pues hay miedo a un efecto llamada. Pero ya se ha visto, con el paso de estos años, que no hay efecto llamada, al contrario, en México y Brasil no han tenido un efecto llamada.

¿En qué categoría entrarían para usted los millones de venezolanos que han salido de Venezuela estos últimos años, refugiados, migrantes económicos, desplazados? ¿Porqué?

AV: Yo creo que es peligroso poner una categoría a todos. Yo creo que como vemos con los procesos de reconocimiento del estatuto de refugiado, hay que ir en principio uno a uno, como son muchísimas personas habría o bien que ir hacia el reconocimiento *prima facie* del estatuto de refugiados o bien ir a reconocimiento de un estatuto de protección humanitaria, pero sin duda no serían desplazados porque no son desplazados internos.

Si atraviesan la frontera internacional ya estamos hablando o de refugiados o de personas con un determinado estatuto y migrante económico es que quedaría fuera de cualquier estatuto. De hecho, nosotros cuando escuchamos migrantes en la BBC, hablando de los venezolanos, yo creo que no es correcto, porque son personas que huyen forzosamente.

E: Exacto. Hubo un grupo quizás al inicio de estos 7 millones aproximadamente que sí, que fueron clase media, profesionales liberales que se movieron buscando una mejor vida. Pero consideramos también que el grueso, 5-6 millones, son afectados por la violencia estructural, se han visto forzados simplemente a salir del país, y sí, son refugiados, pero *de facto*.

Además, para nosotros o para esta propuesta académica, no debemos quedarnos en el debate del concepto; es decir, no estamos cerrados a que a esta gente se les llame refugiados *de facto*. Hay otros nombres, personas con necesidades de protección internacional, desplazados, refugiados forzosos. Es un debate en el que no queremos hacer demasiado hincapié porque los conceptos van evolucionando, pero la realidad que hay ahí es de vacíos de protección y zona gris. Por lo tanto, debemos llegar a un consenso de que hay un problema. Luego la podemos llamar como queramos.

AV: Porque en Brasil, por ejemplo, ¿qué estatuto se les da a los venezolanos?

E: Desarrollo las respuestas de los países en general y se caracterizan por lo siguiente: por estar reguladas por normas con rango inferior a la ley, muy básicas en el organigrama interno, que son fácilmente modificables: decretos, documentos, reglamentos; la no intervención de los parlamentos, y una alta arbitrariedad por parte de los ejecutivos; es decir, aquí se ha regulado esto no por leyes, sino por decretos a conveniencia política.

Defendemos en la tesis doctoral que, humanitariamente debemos proteger a todas las personas que, *de facto*, son violentamente forzadas a una migración involuntaria. Ante las carencias y obsolescencia mostradas por el Sistema Universal de Protección de los Refugiados (Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967), ¿cree usted que sistematizar y dar un contenido jurídico al concepto de «refugiado *de facto*» ayudaría a lograr una mayor protección? ¿Porqué? ¿Cómo lo haría?

AV: Mi tesis doctoral es justamente esta. La tesis que llevo haciendo es que el refugiado *de facto* y toda la doctrina social de la iglesia en materia de refugiados, tiene que llegar al debate político porque allí hay muchísimo que ofrecer y muchas buenas prácticas. Estamos topándonos con una cuestión otra vez, de voluntad política; es decir, yo creo que, a nivel occidental europeo, por ejemplo, ha habido desarrollos que pueden ser interesante que estudies como son las directivas de protección temporal. Y eso se podría replicar; o sea, eso en el contexto latinoamericano podría ser el siguiente paso a la Declaración de Cartagena.

Entonces, yo lo que propondría es: hay que sistematizar, pero hay que estudiar buenas prácticas en otras zonas del mundo que han funcionado y que han funcionado en un contexto similar al éxodo venezolano, como es el ucranio. Tenemos unas gentes que están huyendo de una situación aberrante, algunos perseguidos individualmente y por tanto, refugiados y otros muchísimos que escapan a una situación de violencia generalizada y por tanto, no están reconocidos como refugiados de la convención, pero sin embargo, todos tienen la protección. Es muy parecida a la cuestión venezolana.

E: Sí.

AV: Yo por eso digo que sería interesante estudiar esa activación de la directiva.

E: Tanto en la protección temporal como la subsidiaria, recuerdo que había como las dos figuras, y la subsidiaria se asimilaba un poco más al concepto ampliado, era como más abierta, ¿no?

AV: Sí, justo. Y luego también hay muchos casos de refugiados reconocidos como tales.

- E:** Exacto.
- AV:** Yo esto lo propondría como el siguiente paso a la Declaración de Cartagena, sin quitar el hecho de que muchos de ellos han de ser reconocidos como refugiados y, por tanto, ahí hay que hacer una labor impresionante de reconocimiento de su estatuto. Y ahí el papel de la cumbre es muy importante.
- E:** Sí, genial. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 recoge una definición ampliada de refugiado que la convierte en un modelo mundial de legislación sobre los refugiados centrada en los derechos humanos. Su aplicación en la actualidad es una excepción y no la regla, a pesar de que ofrece una protección amplia y duradera. ¿Qué cambios podríamos proponer de cara a la celebración de su 40º aniversario en 2024 para que se convierta en un instrumento respetado y aplicado en la región?
- AV:** Pues yo quizás, como es una declaración que no es obligatoria trabajaría para que lo fuera. El siguiente paso es realmente que la cumplan y la voluntad política. Y luego otro nivel son los que no la han integrado en su legislación y ahí es complicado. Debemos incidir en la integración en la legislación. Tenemos el mismo problema con los pactos mundiales. Los pactos mundiales nos dan una hoja de ruta, pero no son obligatorios, entonces hay un poco de paralelismo. Una tercera pata que yo metería es explicar cómo toda la doctrina del Papa Francisco ha desarrollado orientaciones para aplicar estos Pactos Globales. Hay un documento que me parece muy bueno y que yo creo que no hemos utilizado lo suficiente, que son los 20 puntos de acción, no sé si los conoces.
- E:** Sí, los añado con sus cuatro verbos de acción: acoger, proteger, promover e integrar.
- AV:** Sí, yo creo que es como la hoja de ruta para las iglesias locales, para las comunidades católicas, para todos los que trabajamos con los refugiados y los desplazados, porque realmente eso tendría que ser nuestro marco de incidencia porque realmente ahí se recoge todo lo que queremos decir, en un documento muy condensado.
- E:** Qué bien que lo nombres porque le doy bastante importancia.
- AV:** A mí, es un documento que me parece fundamental y no sé yo hasta qué punto las iglesias locales lo conocen, lo aplican, lo dialogan. Es un documento que a nivel local las iglesias lo pueden utilizar como un documento para incidir en los gobiernos. Ahí hay argumentos muy buenos que pueden utilizar las conferencias episcopales, los obispos mismos para negociar.
- E:** No es un documento religioso, es un documento objetivo de política de migratoria.

AV: Totalmente. Pero como ese documento, todas las orientaciones, las pastorales, son al mismo tiempo, pastorales, pero también son orientaciones y documentos de incidencia.

E: Exacto. Me parece fundamental. Toda la tesis tiene el enfoque o la guía del Papa Francisco.

AV: En lo que es la Sección Migrantes y Refugiados, y ahora el Dicasterio, me parece muy interesante que aparezca esto, porque hemos hecho unos procesos de consulta muy amplios con las iglesias locales y con organizaciones católicas que trabajan con migrantes y refugiados sobre distintos temas. Recogemos todo el conocimiento y la experiencia y las buenas prácticas de las iglesias locales, en materia de desplazados internos, trata de personas, cambio climático y desplazamiento y luego todo lo que son las comunidades multiculturales. Cómo está cambiando la cara de la iglesia al integrar a migrantes y refugiados en el seno de sus comunidades. Todo eso lo vamos construyendo con estas consultas, con todas las conferencias episcopales del mundo, armamos un documento y lo ofrecemos a las comunidades de iglesia. Viene de la iglesia y vuelve a la iglesia.

Pero también es un documento como el Papa mismo lo dice, para todas las personas de buena voluntad, pues no es solamente para el mundo católico. A mí me parece que son documentos fantásticos.

E: Una de las grandes preocupaciones del Papa Francisco es la realidad de los migrantes y refugiados. Un Papa latinoamericano que también ha mostrado su preocupación por la situación en Venezuela y por el éxodo forzado de más de 7 millones de venezolanos, sin duda, la mayor crisis migratoria de la historia de América Latina.

¿Qué papel cree que debe tener la Iglesia Católica ante esta crisis regional de refugiados? ¿Cómo cree que debería participar en el proceso de revisión de la Declaración de Cartagena, que se iniciará próximamente, y que tendrá a los refugiados venezolanos en el centro de su debate?

AV: Yo creo que tenemos la suerte de que la iglesia latinoamericana está muy implicada con todo lo que es el desplazamiento forzoso, está implicada, no solo a un nivel de conocimiento conceptual en la doctrina social de la iglesia, sino acompañando de cerca a los desplazados y a los refugiados y yo creo que se tiene que implicar y que se va a implicar.

E: Hay que hacer la pregunta si van a estar ahí presentes.

AV: Sí, claro y qué tipo de propuestas van a hacer ¿no? Porque desde luego sería muy interesante que las conferencias episcopales llevaran adelante, por ejemplo, los 20 puntos de acción. Yo creo que hay muchas cosas ya desarrolladas que pueden servir de diálogo con los gobiernos y no me cabe duda de que lo van a hacer y lo pueden hacer bien.

- E:** Yo creo que la Declaración de Cartagena es conocida en ciertos sectores, pero falta darle el impulso. Hay que hacer incidencia y hay que hacer ver que tenemos en nuestras manos la solución al problema.
- AV:** Lo que yo veo es que no podemos ir solos como iglesia, yo creo que ahí hay muchos actores que están en la misma cuerda, habría que definir, estratégicamente, qué actores. Lo primero, la iglesia católica, pero también organizaciones de la sociedad civil que estén implicadas con migrantes y refugiados y que tengan conocimiento.
- E:** Este proceso se va a abrir en los próximos meses y los anteriores se lideraron en Ginebra. Yo creo que debemos poner el oído ante lo que va a comenzar a suceder, porque tenemos mucho que ganar y sobre todo mucho que ofrecer a este proceso, de cara a noviembre de 2024.
- AV:** Pero yo iría más desde abajo, más que esperar a que pase en Ginebra, yo lo que propondría sería ir ya a hablar con el ACNUR de Colombia, con el ACNUR de Ecuador, con el ACNUR de todos los países y ver qué agenda hay, porque la ACNUR es el principal actor que va a dialogar con los gobiernos. Entonces yo creo que ahí la incidencia es con el ACNUR. Incidir la iglesia católica y los otros agentes sociales, incidir para que el ACNUR se active para estos diálogos con los gobiernos porque va a ser a nivel gubernamental.
- E:** Sí.
- AV:** O sea, es verdad que es nivel regional, pero se tiene que empezar desde nivel gubernamental.
- E:** Muchas gracias Amaya.

ENTREVISTA Nº 6

Entrevista a Arturo Sosa SJ. Superior General de la Compañía de Jesús.

(Esta entrevista se realizó en persona en la Casa General de los Jesuitas en Roma).

Entrevistador: ¿Cuáles son, en su opinión, las principales causas que mueven a los latinoamericanos a abandonar sus países en la actualidad? En su opinión, ¿cuál es la relación que existe entre la violencia en América Latina y la producción de flujos migratorios forzosos, con especial atención al caso de la población venezolana?

P. Arturo Sosa: Mi primera reflexión es que, desde el punto de vista académico, América Latina es una región muy variada. No debemos de hablar de América Latina como un conjunto.

Hay cosas que son comunes, pero hay muchas más que no lo son y, de hecho, los flujos migratorios en América Latina demuestran un poco esto, que la variedad de las situaciones en cada momento hace que no podamos verlo de manera general. Si bien hay unas causas que nos permiten hacer comparaciones, debemos transmitir el mensaje de que los pueblos de América Latina son diferentes.

Más concretamente, en referencia a la situación en Venezuela, de donde soy natural, sin duda, la estructura de injusticia produce flujos migratorios forzados. Los ha producido históricamente y lo sigue produciendo en la actualidad. En relación a Venezuela destacaría dos cosas. La primera, que en Venezuela se ha producido un cambio en los últimos 40 años, un cambio grande de la situación en todos los sentidos. En la economía, con el agotamiento del rentismo petrolero que se comenzó a vislumbrar desde los años 60. En el ámbito político también, pues el sistema democrático de partidos comenzó a demostrar sus limitaciones alrededor de los años 80. En el ámbito social, también se dieron grandes cambios. Por ejemplo, mis abuelos vivieron una situación de mucha pobreza, mis padres hicieron un gran esfuerzo, pero vivieron mejor que sus padres, mi generación también vivió mejor que nuestros padres, pero mis sobrinos, viven peor que nosotros. Esta situación es tremenda pues supone un gran deterioro.

Hace poco tiempo encontré al que fue director de mi tesis doctoral en los años 80 llorando en su casa y me dice, no puedo ofrecer a mis hijos una vida decente después de todo lo que he estudiado, he hecho un doctorado en Europa, he trabajado en las mejores instituciones académicas de este país y no le puedo ofrecer a mis hijos las oportunidades que yo tuve.

En este sentido, el proceso democrático modernizador de Venezuela supuso también crear la ilusión del progreso. La idea de que cualquiera podría salir de una situación de pobreza por su propio esfuerzo si

conseguía educarse. En mi época y antes, había una motivación tremenda para la educación y la formación. Las familias hacían sacrificios enormes para que sus hijos estudiaran. En Venezuela tuvimos ese visionario proyecto que se llamaba la Fundación Ayacucho, que daba unas becas muy buenas para estudiar en el exterior y en el interior. Esa percepción cambió. Ya nadie piensa que Venezuela tiene futuro y eso para mí es un cambio fundamental.

La violencia estructural, por la que usted me pregunta, se manifiesta también en una violencia cotidiana tremenda. La sensación de inseguridad que vive un venezolano es terrible y genera una presión interior muy fuerte y ante ello la salida que se presenta es que me tengo que ir, tengo que dejar el país. Y ¿quiénes son los que emigran? Los más jóvenes, personas que tienen padres o madres y familia y tienen que romper con ellos y con su ilusión de tener una familia. Lo hacen para que la familia no muera pues es una cuestión de supervivencia. Para que mamá tenga medicinas, yo me tengo que ir, para que mis hijos tengan alguna oportunidad de salir adelante, yo me tengo que ir. En Venezuela, la situación es tan grave que la diferencia es si tienes o no alguien fuera del país que te pueda enviar algunas remesas y ayudarte. Eso crea una diferencia total, entre la vida y la muerte.

Los rostros de la violencia en Venezuela son de toda clase. Esa violencia estructural es muy cotidiana. Tú no sabes si vas a poder hacer mercado, no sabes si vas a poder ir a trabajar porque tal vez el autobús no funciona y tener un enfermo en la familia es una angustia, pues no sabes si vas a encontrar medicamentos. Tener en la familia un enfermo crónico es lo peor que puede haber. Por ejemplo, un familiar con diálisis, es una angustia permanente pues no sabes si vas a tener la máquina, los reactivos, si va a haber luz en el hospital. Es una angustia tremenda. Todo esto genera una situación de quiebre personal, social y político.

Luego están los problemas de la democracia en Venezuela y el distanciamiento de los ciudadanos con el sistema político. Las prioridades de los ciudadanos son sobrevivir, vivir el presente. Pensar quién va a ser el próximo candidato o presidente o senador dentro de un año, en las próximas elecciones, no es una prioridad pues piensan que tal vez no estarán dentro de un año aquí. Precisamente, debido a las debilidades de la democracia, hubo un proceso de profundización de la democracia, muy interesante, con la creación de movimientos populares, de fortalecimiento de la sociedad civil, redes sociales con conciencia de bien común que se han diluido, han desaparecido. Hacer política democrática en Venezuela es hoy muy difícil, pues se ha perdido la conexión con la gente. Los partidos tradicionales hicieron el trabajo político de casa por casa, de enganchar gente, lo cual hoy es imposible. ¿Cuál es el gancho hoy ante tanta necesidad básica? El tema de la ciudadanía como base de la democracia, es un desafío muy difícil por todos esos cambios. Es una

violencia muy grande. Es la violencia de no poder tener la posibilidad de expresarse políticamente como ciudadano.

E: ¿En qué categoría entrarían para usted los millones de venezolanos que han salido de Venezuela estos últimos años, refugiados, migrantes económicos, desplazados? ¿Porqué?

A.S: En todas las categorías que usted quiera poner. En todas ellas cabrían estos venezolanos. Hay refugiados en sentido estricto de la palabra, hay personas perseguidas políticamente que deben abandonar el país y que si no se van estarían en la cárcel o estarían muertos, y no son pocos. Y no solo los grandes líderes, hay mucha gente a otros niveles que han tenido que salir del país por razones políticas, intelectuales, gente de base, gente de pueblo, gente de las comunidades. La red de represión que se ha creado es muy grande y llega a muchas partes. También hay muchos migrantes económicos, por supuesto. Seguramente la mayoría.

También se habla de desplazados, y nos olvidamos que el tema de los desplazados internos en Venezuela es gravísimo. Oigo a compañeros jesuitas que trabajan en barrios populares de Caracas que dicen que la emigración del campo a la ciudad es un fenómeno increíble. Obviamente, la gente se va a Caracas, pues es ahí donde están las oportunidades económicas, donde hay electricidad, donde la cola para conseguir gasolina es menor que en el interior, donde a lo mejor consigues un empleo. Sería muy interesante revisar estos estudios de desplazamientos internos en Venezuela y podría preguntarse a la Universidad Católica Andrés Bello, quienes están muy avanzados en este tipo de estudios demográficos y tienen la Encuesta ENCOVI, que es muy buena.

El desplazamiento interno tiene unas consecuencias tremendas, produce desarraigo, daña la producción agrícola, ganadera y la actividad que se desarrolla en el interior del país y sobrecarga las ciudades.

E: ¿Cree que las respuestas dadas por los países de la región ante la llegada de estos venezolanos ha sido la esperada? ¿Cree que la región ha estado a la altura de la mayor crisis migratoria de la historia de América Latina?

A.S: Mi respuesta es sí y no. Pues como dijimos en el preámbulo, el tema de las migraciones en América Latina no es nuevo, ni homogéneo. América Latina es un continente en las que las migraciones han sido el pan nuestro de cada día, migraciones dentro de América Latina y migraciones que hemos recibido de Europa. Es una pena que la memoria de nuestros padres y abuelos que tuvieron que emigrar, no ayude en Europa en la actualidad para facilitar la integración de todos los que están llegando a Europa.

En primer lugar, debemos reconocer que necesitamos a esos emigrantes, como en su momento hizo falta el europeo en América Latina, pues ofrecían un tipo de trabajo que no teníamos. También aquí ahora hace falta esta mano de obra, por lo que debemos ayudarlos a integrarse. En

este sentido, Venezuela fue muy generosa en la recepción de emigrantes europeos y de América Latina por razones políticas, (chilenos, argentinos, españoles, canarios), y por razones económicas, pues necesitábamos mano de obra para apoyar nuestro enorme crecimiento económico. Recibimos varios millones de colombianos y muchos continúan aún en Venezuela.

Yo reconozco que Colombia ha sido muy generosa, en la actualidad, ante la crisis migratoria venezolana, pues en otros países ha habido más tensión. Pero debo decir que nadie se esperaba el volumen de esta crisis migratoria, ni los venezolanos. Estamos hablando de la tercera parte de la población de un país. No es solamente el número 7 millones, sino la proporción de la población que eso significa. Es un porcentaje muy impactante. Y de nuevo, se van los jóvenes, gente bien formada, en un primer momento, clases medias, se van los más audaces, pues tomar esa decisión y poner en riesgo todo, no es fácil.

Así como el flujo migratorio de Centroamérica hacia los Estados Unidos, es prácticamente una tradición, está muy estudiada y analizada, nos encontramos también con migraciones Sur-Sur y muchos movimientos en las islas del Caribe, especialmente desde Haití. ¿Cuántos haitianos hay en Brasil y en Chile? A pesar de ser un país muy pequeño, ha generado un flujo migratorio enorme.

E: De cara a la revisión de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, cuyo proceso comenzará pronto, hasta llegar al 2024, ¿qué enseñanzas nos deja la actual crisis de los venezolanos que podamos presentar como elementos a mejorar?

A.S: Creo que no se trata de reformar la Declaración de Cartagena, sino que se trata de hacer una cosa nueva. Si las premisas que estamos hablando son reales, debemos tener en cuenta que ese instrumento nació en un contexto que ya no existe. Estaría más vinculada con el tema de la violencia política, centroamericana y colombiana y los desplazamientos internos de aquella época, la guerra y el narcotráfico, junto con la migración centroamericana hacia los Estados Unidos. Esa no es la realidad que debemos afrontar ahora. Reformar un instrumento que está hecho para otra cosa, no lo veo, si bien sabemos que, en estos 40 años, esta declaración se ha ido adaptando a las nuevas realidades en la región.

E: Es un instrumento cercano, pues contiene una declaración amplia del concepto de refugiado que creemos que le da cobertura suficiente al fenómeno actual.

A.S: Perfecto, pero creo que lo que he tratado de decirle es que no basta con hablar de los refugiados, que son un grupo. La legislación sobre los refugiados se ha desarrollado mucho más que la de los migrantes no voluntarios. No hay una legislación de protección a estos últimos. No existe una protección a los nuevos refugiados por razones ecológicas, por

ejemplo. No sé si una oportunidad de esta naturaleza es para decir borrón y cuenta nueva, pensemos en una declaración que acoja la realidad que está viviendo 70 millones de personas en el mundo, todos los años. Una buena parte de ellos en América Latina. ¿Nos vamos a quedar peleando por ampliar el concepto de refugiados si, aunque lo ampliamos lo más que podamos, dejamos por fuera las dos terceras partes de los afectados? Es el momento de que el sistema universal de protección de los refugiados atienda la realidad de la gente. Creo que es ahí donde el análisis debe hacerse y no hacer únicamente una propuesta de reforma sino de repensar el tema.

Los flujos migratorios que hay hoy en día en el mundo son nuevos, son novedosos y hay ingredientes que no había en el pasado como el tráfico de personas. ¿Cómo se protege a las personas que deben venderse así mismas para poder emigrar? Una persona que, por salir de la pobreza vende un hijo, es una realidad que tenemos que proteger. Eso está sucediendo en la actualidad. Entonces, ¿cómo planteamos un sistema de protección integral para estas personas que se mueven?

E: Hay consenso en que el sistema de Ginebra está obsoleto, pues no es posible aplicarlo a las realidades migratorias actuales.

Junto a esto, hay un concepto que usted conoce que es el de refugiado *de facto*, frente a los de *iure*, que creemos que puede ayudar a llenar los vacíos de protección ante los que nos encontramos. Lo importante, sin duda, no es la palabra que se utilice, sino reconocer que existen unos vacíos de protección que debilitan la protección de muchas personas que están en movimiento. Hay una amplia zona gris de millones de personas a los que le falta protección.

A.S: Una zona gris, que es más grande que las zonas claras.

E: Efectivamente. ¿Y qué vamos a hacer con esta gente? ¿Qué protección le vamos a brindar?

A.S: Debemos romper con la idea de poner un parche ahora. Si usas la palabra refugiado ya lo estás limitando, porque refugiado tiene una definición, entonces, aunque intentes ampliarlo, te quedas donde mismo.

E: Sí, pero ya está legalmente ampliado tanto en África como en América Latina. Pero le podemos poner la coetilla *de facto* o podemos hablar de personas con necesidad de protección internacional, alguna palabra le tenemos que asignar a esta nueva realidad migratoria.

A.S: Lo de la necesidad de protección internacional me parece más coherente porque el refugiado siempre tiene la connotación de llevarnos a una definición que ya existe.

Si estamos hablando de teoría, debemos dar el brinco hacia adelante. Si estamos hablando de una propuesta académica, no nos quedemos ahí. Si tienes que negociar en una mesa con instituciones como ACNUR, a lo

mejor no te queda otro remedio que seguir utilizando el concepto de refugiado, pero si estás pensando en el futuro, no tienes por qué pensar así.

E: La cuestión es que refugio es un concepto político y jurídico, que obliga a los Estados. Mientras que migrante forzado, que necesita también protección debido a su vulnerabilidad radical, no está reconocido legalmente. ¿Qué opinión tiene sobre el concepto de «refugiado de facto»? ¿Qué ideas le sugieren el concepto, le parece apropiado?

A.S: Todo refugiado es *de facto*. En principio, no me gusta la idea de refugiado *de facto*, pues, como acabo de decir, todo refugiado es *de facto*. Ante ello, debemos pensar en conceptos que definan la realidad que estamos viendo. Debemos pensar en un concepto que sea más amplio y actualizado a las situaciones de hoy.

E: ¿Cómo observa el giro que se ha producido en la región hacia gobiernos de izquierda y qué efectos cree que este nuevo contexto puede tener en materia migratoria y de protección de los refugiados?

A.S: Nuevamente, no comparto el análisis de que América Latina haya girado a la izquierda, no sé para dónde gira, pero no se puede comparar el gobierno de Maduro con el de Lula, o con el de Alberto Fernández. No los podemos meter en un solo saco y etiquetarlos. Los conceptos de izquierda y derecha ya no nos sirven para analizar la situación. Yo no los usaría. Creo que tenemos que utilizar categorías nuevas. Izquierda y derecha son conceptos que tienen el mismo problema que el de refugiado, tienen un significado predeterminado. Creo que son categorías obsoletas.

¿Putin es izquierda o de derecha? En este sentido, recomiendo mucho el libro de Moisés Naím “La revancha de los poderosos” que utiliza las 3 P: populismo, polarización y posverdad. Ayudan más a entender los procesos políticos actuales que los conceptos de izquierda y derecha. Sabiendo que populismo es una categoría que hay que definir bien, pues las fronteras entre populismo y demagogia no siempre están claras. Uribe y Chávez se parecía mucho, aunque venían de realidades diferentes. Tú oías hablar a Chávez y a Uribe, simplemente cambiándole las palabras veías que decían lo mismo. Por lo tanto, no me interesa izquierda y derecha, sino caracterizar el populismo versus la democracia donde el ciudadano tiene una palabra que no esté manipulada.

E: Pero vemos cambios en la región. Analizando en detalle algunos países, vemos un cambio muy grande en Colombia, país en el que ha habido un cambio casi de régimen al adoptar el primer gobierno que podríamos calificar de izquierda.

A.S: Petro es una persona que ha roto, lo que llamaría Chávez, la oligarquía tradicional de su país. Es una persona que está haciendo un cambio social, un cambio de los que representan al pueblo. Petro no responde a las élites tradicionales de Colombia, como tampoco Maduro. De nuevo,

Daniel Ortega, ¿qué es? ¿Dictador de izquierdas? ¿Cuál es su ideología? ¿Qué lo caracteriza para decir que es izquierda? Las etiquetas no nos sirven para analizar el contexto. Y los medios de comunicación no nos ayudan mucho para tener un debate serio en estos temas. Los periodistas hablan todo el tiempo de la política y los demás. Los políticos son los que se dedican a la política. Por lo tanto, yo no soy político sino ciudadano. El lenguaje no es indiferente y mucho menos en una tesis doctoral.

E: Una última pregunta. ¿Cómo entiende la misión de reconciliar la Compañía de Jesús en relación al trabajo de protección e incidencia política del Servicio Jesuita a Refugiados? ¿Por dónde podemos avanzar en la dimensión política de la reconciliación?

A.S: El Servicio Jesuita a Refugiados tiene una situación muy compleja. La primera reconciliación es la de la persona consigo misma, o sea, la acogida de su propia persona para ayudar a que esa persona recupere su dignidad de alguna manera. Esta primera reconciliación es muy necesaria. El que tiene que romper con tantas cosas para ponerse en camino ¿cómo puede encontrar un espacio para reconciliarse con lo que está haciendo? ¿Cómo va a reconciliarse con esa decisión tan difícil que ha tomado de abandonar su casa, su país, su familia? Son decisiones muy difíciles. Además, normalmente el Servicio Jesuita a Refugiados se encuentra con las personas que están en el proceso, que están en el camino entre su país y el nuevo país al que pretenden llegar. No han terminado el proceso, están en el camino.

¿Cómo esa persona se reconcilió consigo mismo? ¿Cómo entiende su ser dignamente? Para ayudarle a ello, el Servicio Jesuita a Refugiados está haciendo un esfuerzo monumental en materia educativa, en ofrecer oportunidades educativas a los que están en el camino. Una vez en Nairobi, una refugiada sursudanesa, se dirigió a mí y me dijo. Yo quiero pedirle una única cosa a la Compañía de Jesús: No abandonen las escuelas en los campos de refugiados porque nosotros no vamos a hacer refugiados toda la vida y si no estudiamos ahora no tenemos futuro.

Yo en ese momento no sabía cuál era el tiempo promedio que pasaba una persona como refugiado en un campo de refugiados o bajo la administración de alguna organización internacional. La media son 17 años. Unos más y otros menos, pero la media establecida por el ACNUR son 17 años. Por lo tanto, si tú llegas a un campo de refugiados con siete años, y no estudias, saldrás de ahí a los 24 o 25 años ¿a hacer qué? Sin desarrollo profesional, humano, sin ningún tipo de formación, pues la educación no es únicamente la formación para el trabajo, es el proceso global de hacerse persona. Por lo tanto, esta es una primera dimensión de la reconciliación.

Otra, sería el tema de la incidencia, es decir, cómo contribuir a que se tome conciencia de esta realidad. Conciencia colectiva, política, legal, la

visibilización de esta realidad. Y ver también que se esconde una oportunidad humana en todo esto que no es fácil hacer entender.

Otro gran elemento de la reconciliación, es la reconciliación con la humanidad. ¿Cómo nos sentimos humanos y formamos parte de este colectivo? ¿Cómo llegamos a sentir a los demás como hermanos y hermanas a pesar de las diferencias?

Sin duda, los refugiados, los migrantes, son las personas más valientes, las más audaces, pues son los que han tomado esa decisión tan difícil de ponerse en movimiento para buscar una vida mejor, a pesar de todos los rechazos que se encuentra por el camino. ¿Cómo se reconcilia ese proceso, esos rechazos continuos que reciben estas personas y que crean frustración en su desarrollo? Tienen que reconciliarse, pero eso no es nada fácil.

La última dimensión fundamental, es la de la integración, que es la auténtica reconciliación, cuando de verdad logramos participar en una comunidad. ¿Cómo es posible que no se reconozca a una persona que nace en el país como parte de ese país? Los países que tienen legislación contraria al *ius solis* dificultan, sin duda, la reconciliación de esas personas con el país en el que nacieron.

La integración es un proceso que debe terminar en sentirse como hermanos y sentir que no hay diferencias con el otro, por razón de origen, independientemente de dónde vengán sus padres, o ellos mismos. Debemos avanzar hacia una sociedad plural. Debemos entender que la diversidad es una riqueza y no una amenaza. Y esa diversidad la debemos aprovechar para crecer, pues todos tenemos algo que ofrecer a nuestra sociedad. Y, además, el valiente que hace todo ese camino para llegar a otra parte, no viene a robar, viene a buscar un futuro mejor para él y para su familia.

A fin de cuentas, no hay reconciliación sin democracia política, no puede haber democracia política sin reconciliación.

E: Muchas gracias Padre.

BIBLIOGRAFÍA.

- Abramovich, V. (2012). Los derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el cono sur. *Democracia y Derechos*, 1(1), 6-14.
https://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2013/05/revista_version_final_num1_julio2012.pdf
- ACNUR. (1981). *Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9547.pdf?view=1>
- ACNUR. (1981). *Conclusiones y Recomendaciones. Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?view=1>
- ACNUR. (1984). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptado por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*.
<https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- ACNUR. (1994). *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados"*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>
- ACNUR. (2000). *La Situación de los Refugiados en el Mundo, 2000: Cincuenta años de acción humanitaria*. Icaria Editorial.
[file:///C:/Users/paula/Downloads/Situacion de los refugiados en el mundo 2000.pdf](file:///C:/Users/paula/Downloads/Situacion%20de%20los%20refugiados%20en%20el%20mundo%202000.pdf)
- ACNUR. (2004). *Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*.
https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf
- ACNUR. (2005). *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. Editorama.
- ACNUR. (2011). *La protección internacional de refugiados en las Américas*. ACNUR.
- ACNUR. (2013). *Reunión de expertos. Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984*.
<https://www.unhcr.org/56543b049.pdf>
- ACNUR. (2013). *Reunión de expertos. Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>

- Araos, C. y Correa, V. (2004). *La escuela hace la diferencia. Aproximación sociológica a la violencia escolar*. Fundación Paz Ciudadana - Instituto de Sociología P.U.C. <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/la-escuela-hace-diferencia-aproximacion-sociologica-a-la-violencia-escolar/>
- Arendt, H. (2020). *Sobre la violencia*. Alianza Editorial.
- Aróstegui Sánchez, J. (1994). Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia. *Ayer*, 13, 17-56. https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/13-1-ayer13_ViolenciayPoliticaenEspana_Arostegui.pdf
- Arriagada, I. y Hopenhayn, M. (2000). Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina. *CEPAL Series Políticas Sociales*, 41. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5974-produccion-trafico-consumo-drogas-america-latina>
- Ascher, W. y Mirovitskaya, N. (Eds.). (2012). *Economic development strategies and the evolution of violence in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Ávila, A.F. (Ed.). (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela. Narcotráfico. Cartel de la gasolina. Corrupción. Paramilitarismo. Retaguardia de la guerrilla*. Debate.
- Azhgulova, K. (2016). Bilateral Resettlement Agreements: Any Promising Future for Expanding Refugee Protection Space? A Case Study of the Guantanamo es-Detainees Seeking Asylum in Central Asia. *RLI Working Paper Series Special Edition*, 16–22, 42-57. https://sas-space.sas.ac.uk/9171/1/WPS%20Special%20Edition%201st%20Annual%20Conference_final.pdf
- Barberis, J.A. (1994). *Formación del derecho internacional*. Abaco.
- Bauman, Z. (2020). *Extraños llamando a la puerta*. Paidós.
- Berganza Setlén, I., Blouin, C. y Freier, L.F. (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena de Derecho*, 47(2), 385 – 410. <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/17593/14569>
- Jaitman, L. (Ed.). (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Biderbost Moyano, P.N. (2010). El estudio de las migraciones en la Ciencia Política: un intento de sistematización. *Ciencia Política*, 5(9), 9-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3662611>
- Biderbost, P. y Boscán, G. (2019) El ejercicio de la reconciliación. Un intento de diálogo entre la mirada ignaciana y los aportes de las relaciones internacionales. *Manresa: Revista de Espiritualidad Ignaciana*, 91(361), 375-382.

- Biderbost, P. y Núñez Brina, M.E. (2018). Del río de la Plata al Orinoco y viceversa. Patrones y flujos migratorios entre Argentina y Venezuela. En J. Koechlin y J. Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. (pp. 135-166). Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo OBIMID.
- Blair Trujillo, E. (2009). Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición. *Política y Cultura*, 32, 9-33. <https://www.researchgate.net/publication/41392769> Aproximacion teorica al concepto de violencia Avatares de una definicion
- Briceño-León, R. (2002). La nueva violencia urbana de América Latina. *Sociologías*, 4(8), 34-51. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222002000200003>
- Briceño-León, R. (2007). *Sociología de la violencia en América Latina*. Flasco.
- Briceño-León, R. (2009). La violencia homicida en América Latina. *América Latina Hoy*, 50. <https://doi.org/10.14201/alh.1343>
- Briceño-León, R. (2012). La Comprensión de los Homicidios en América Latina: ¿Pobreza o Institucionalidad?. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(12), 3159-3170. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63024424002>
- Briceño-León, R., Ávila, O. y Camardiel, A. (2017). *Violencia e institucionalidad. Informe del Observatorio Venezolano de la Violencia 2011*. Editorial Alfa. <http://observatoriodeviolencia.org.ve/wp-content/uploads/2019/11/PDF-Violencia-e-institucionalidad.pdf>
- Briceño-León, R., Camardiel, A., Ávila Fuenmayor, O., De Armas, E. y Zubillaga, V. (1997) La cultura emergente de la violencia en Caracas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 3 (2-3), 195-214.
- Brumat, L. (2021). Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: Respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia. *Análisis Carolina* 12/2021. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/04/AC-12.2021.pdf>
- Cabello-Tijerina, P. y Vázquez-Gutiérrez, R. (2019). Análisis de la Irenología y la Polemología como pilares en la construcción de la cultura de paz. En Cátedra UNESCO de Resolución de Conflictos de la Universidad de Córdoba (Coord), *Geopolítica del mundo actual. Una visión multidisciplinar: Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos humanos (pp.22-27)* <https://www.researchgate.net/publication/337338328> Analisis de la Irenologia y la Polemologia como pilares en la construccion de la cultura de paz
- Calderón, P. (2009a). Johan Galtung, el devenir Histórico como proyecto existencial. *Revista de Paz y Conflictos*, 2, 137-152. <https://www.redalyc.org/pdf/2050/205016389009.pdf>
- Calderón, P. (2009b). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, 2, 60-81. <https://www.redalyc.org/pdf/2050/205016389005.pdf>

- Cançado Trindade, A. (1995). Prefacio. En IIDH -ACNUR (Eds.), *Memoria Coloquio Internacional - 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (pp. 11 a 16). IIDH -ACNUR <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2040/memoria-coloquio-10anos-declaracion-cartagena-1995.pdf>
- Cançado Trindade, A. (2011). Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Derecho Internacional Humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004). En ACNUR (Ed.), *La protección internacional de refugiados en las Américas*. (pp. 229-310). ACNUR.
- Cantor, D. J. y Trimiño, D. (2015). ¿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, 165-194. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542015000100005
- Cantor, D.J., Freier, L.F. and Gauci, J.P. (Eds.) (2015). *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. University of London Press.
- Carámbula, D. y Valcárcel, A. (2021). El liderazgo visionario del papa Francisco sobre las personas en movimiento. *Migración y Desarrollo*, 19(36), 177-204. <https://www.redalyc.org/journal/660/66068362007/66068362007.pdf>
- Castillo, A. (1997). *Menores transgresores: en búsqueda de adaptación social*. Universidad Central de Venezuela.
- Castro Martín, T., Cortina, C., Martín García, T. y Pardo, I. (2011). Maternidad sin matrimonio en América Latina: Análisis comparativo a partir de datos censales. *Notas de población* 93, 37-74. <http://hdl.handle.net/11362/12888>
- Caviglia, F., del Precio, E., Motta, C., Rebok, G. y Rodríguez, G.P. (2011). *Violentología. Hacia un abordaje científico de la violencia*. Ciccus.
- Cayley, D. (ed.) (2019). *The ideas of René Girard. An Anthropology of Religion and Violence*. Independently published
- Cederman, L. E., Weidmann, N. B. y Gleditsch, K. S. (2011). Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war: A global comparison. *American Political Science Review*, 105(3), 478-495. doi:10.1017/S0003055411000207
- CEPAL. (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/22425-poblacion-territorio-desarrollo-sostenible>
- CEPAL. (2013). *Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1504>
- CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina, 2021*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

- Churruca Muguruza, C. (2014). El reto de la seguridad humana en América Latina: El problema de la violencia endémica en la región. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 16(32), 315-337. DOI:10.12795/araucaria.2014.i32.16
<https://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%2016%20%20N%C2%BA%2032%20%202014/El%20reto.pdf>
- CIDH. (1999). *Informe País Colombia. Cap. VI. Desplazamiento forzado interno*. <http://www.cidh.org/countryrep/colom99sp/capitulo-6.htm>
- CIDH. (2018). *Resolución 2/18 Migración Forzada De Personas Venezolanas*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>
- Cintra de Oliveira, N. y Cabral, V.P. (2020). The application of the Cartagena Declaration on Refugees to Venezuelans in Brazil: An analysis of the decision-making process by the National Committee for Refugees. *Latin American Law Review*, 05, 121-137. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.29263/lar05.2020.06>
- Cisneros, Á. y Zubillaga, V. (1997). La violencia desde la perspectiva de la víctima: la construcción social del miedo. *Espacio Abierto*, 6(1),71-97. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/2384>
- Comisión Episcopal de Migraciones. (1992). *Refugees: a Challenge to Solidarity*. https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/documents/rc_pc_migrants_doc_19920625_refugees_en.html
- Concha Eastman, A., Carrión, F. y Cobo, G. (1994). *Ciudad y Violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana PGU - Oficina Regional para América Latina y El Caribe.
- CONEVAL. (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_medicion_pobreza_2014.pdf
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979). <https://www.boe.es/boe/dias/1979/10/10/pdfs/A23564-23570.pdf>
- Corcuera Cabezut, S. (2005). Reflexiones sobre la aplicación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado. En ACNUR (Ed.), *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984 - 2004*. (pp. 193-231). Editorama.
- Croucher, S.M., Caetano, J.R. and Campbell, E.A. (Eds.) (2018). *The Routledge Companion to Migration, Communication, and Politics*. Routledge.
- Cuéllar, R. (2004). Prólogo. En L. Franco (Coord.), *El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. (pp. 9-12). ACNUR.

- Del Olmo, R. (1975). Limitaciones para la prevención de la violencia. En L. Aniyar (Recop.), *Los rostros de la violencia*. (pp. 150-315). Universidad del Zulia.
- Del Olmo, R. (1994). Aproximación al diagnóstico de la seguridad ciudadana en Venezuela. En PNUD (Ed.), *El desarrollo humano en Venezuela*. Monte Ávila, Caracas, 1994.
- Del Olmo, R. (2000). Ciudades duras y violencia urbana. *Nueva Sociedad* 167(mayo-junio), 74-86. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2852_1.pdf
- Desmond Arias, E. y Goldstein, D.M. (Eds.). (2010). *Violent democracies in Latin America*. Duke University Press.
- Di Tella, R., Edwards, S. y Schargrotsky, E. (2010). *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. University of Chicago Press.
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). (DOUE L 337/9, 20 de diciembre de 2011). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:es:PDF>
- Dos Santos Soares, A.(2015). *Migrantes forzosos: contextos y desafíos de “Responsabilidad de Proteger” en el siglo XXI*. Universidad Pontificia Comillas.
- Einarsen, T. y Engadhal, M. (2016). The universal Asylum System and the 2016 New York Declaration: Towards and Improve ‘Global Compact’ on Refugees? *RLI Working Paper Series Special Edition*, 16–22, 10-24 <https://sas-space.sas.ac.uk/9171/1/WPS%20Special%20Edition%201st%20Annual%20Conference%20final.pdf>
- Engels, F. (1884). Report of Inquiry into the State of Large Towns and Populous Districts, First Report. En N. Black et al. (Eds.), *Health and disease. A reader*. Milton Keynes. Open University Press
- Engels, F. (2017). *El papel de la violencia en la historia*. XHGLC Publicaciones Editoriales.
- Fernández, P. (2016). *La categoría Refugiado de facto en la doctrina social de la iglesia. Aportes a la Moral Social*. [Trabajo de grado], Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/40258>
- Fernández-Maldonado, G. (2011). Presentación. En ACNUR (Ed.), *La protección internacional de refugiados en las Américas*. (pp. 6-8). ACNUR.
- Fortin, A. (2005). Doctrinal review of broader refugee definition contained in the Cartagena Declaration. En UNHCR (Ed.), *Memoir of the Twentieth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees 1984-2004*. (pp. 255-306). Editorama.

- Fourer, M. (2016). Resettlement mission: Under international law, can the Security Council issue resolutions obligating states to resettle displaced persons? *RLI Working Paper Series Special Edition*, 70-95 https://sas-space.sas.ac.uk/9171/1/WPS%20Special%20Edition%201st%20Annual%20Conference_final.pdf
- Fournier, M. Violencia y juventud en América Latina. *Nueva Sociedad*, 167, 147-156. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2857_1.pdf
- Franco, L. (1982). El Derecho Internacional de los Refugiados y su Aplicación en América Latina. *Anuario Jurídico Interamericano – OEA*, 171-231.
- Franco, L. (1994). Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en América Latina. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/3121.pdf>
- Franco, L. (Coord.) (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derecho Humano*. ACNUR.
- Franco, L. y Santistevan de Noriega, J. (2011). La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina. En ACNUR (Ed.), *La protección internacional de refugiados en las Américas*. (pp. 89-171). ACNUR.
- Freier, L. F. (2018, Septiembre 28). Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees. *Deeply*. <https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/community/2018/09/28/why-latin-america-should-recognize-venezuelans-as-refugees>
- Freier, L. F. y Castillo Jara, S. (2021). Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de COVID-19. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, 50-65. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.50>
- Freier, L. F. y Doña-Reveco, C. (2022). Introduction: Latin American Political and Policy Responses to Venezuelan Displacement. *International Migration*, 60, 9-17. <https://doi.org/10.1111/imig.12957>
- Freier, L. F., Berganza, I. y Blouin, C. (2020). The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America. *International Migration*, 60, 18-36. <https://doi.org/10.1111/imig.12791>
- Freier, L.F. (2015). A liberal paradigm shift? A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation. En J.P, Gauci et al. (Eds.), *Exploring the boundaries of refugee law: current protection challenges*. (pp. 118-145). Brill Nijhoff.
- Galeano, E. (2020). *Guatemala. Ensayo general de la violencia política en América Latina*. Siglo XXI Editores.

- Galindo Vélez, F. (2001). Consideraciones sobre la determinación de la condición de refugiado. En S. Namihás (Coord.), *Derecho Internacional de Refugiados*. (pp. 45-80). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191. <https://www.jstor.org/stable/422690>
- Galtung, J. (1989). *Solving Conflicts: A Peace Research Perspective*. University of Hawaii Press.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-315. <https://www.jstor.org/stable/423472>
- Galtung, J. (1995). *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*. Editorial Tecnos.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (2006) *La trasformazione dei conflitti con mezzi pacifici. Il metodo Transcend: manuale dei-delle partecipanti, manuale dei-ille formatori-trici*. Centro Studi Sereno Regis.
- Galtung, J. (2013). *Pioneer of Peace Research*. Springer
- Galtung, J. e Ikeda, D. (2007) *Scegliere la pace*. Esperia.
- Gariga Zucal, J. y Noel, G. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso. *Publicar* VIII(9), 97-121. <https://www.researchgate.net/publication/279670653> Notas para una definición antropológica de la violencia un debate en curso
- Gauci, J.P., Giuffré, M. and Tsourdi, E. (Eds.) (2015). *Exploring the Boundaries of Refugee Law. Current Protection Challenges*. Brill Nijhoff.
- Gavilán, L. (2017). *Memorias de un soldado desconocido*. IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Gilbert, G. (2018). Indicators for the Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), 635–639. <https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/635/5240687>
- Girard, R. (2020). *Violence and the sacred*. Bloomsbury.
- Gómez Isa, F. (2008). El fenómeno de la impunidad luces y sombras en América Latina. *Pensamiento iberoamericano*, 2, 163-185. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873338>

- Gómez Isa, F. (2016). The Role of Soft Law in the Progressive Development of Indigenous People's Rights. En Stéphanie Lagoutte, Thomas Gammeltoft-Hansen y John Cerone (Eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights.*, (pp. 185-211). Oxford University Press.
- González Calleja, E. (2006). El problema de la violencia: conceptualización y perspectivas de análisis desde las ciencias sociales. *Investigaciones Sociales* 10(17), 173-216. <https://doi.org/10.15381/is.v10i17.7054>
- Goodwin-Gill, G.S. (2016). International Refugee Law. Yesterday, today, but tomorrow? *RLI Working Paper Series Special Edition*, 16–22, 1-9 <https://sas-space.sas.ac.uk/9171/1/WPS%20Special%20Edition%201st%20Annual%20Conference%20final.pdf>
- Gortázar, C. J. (1996). Los refugiados de facto. *Revista Migraciones*, 0, 95-106. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/5008/4823>
- Gros Espiell, H. (1995). La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina. En IIDH -ACNUR (Eds.), *Memoria Coloquio Internacional - 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.* (pp. 453-470). IIDH -ACNUR.
- Hanlan, H. (2005). Prefacio. En ACNUR (Ed.), *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.* (pp. 9-10). Editorama.
- Heelas, P. (1989). Anthropology, violence and catharsis. En P. Marsh & A. Campbell (Eds.), *Aggression and violence.* (pp. 45–61). Basil and Blackwell.
- Hermes, M. (2020). Migración venezolana en Brasil: reflexiones a la luz de las regulaciones del Mercosur y la nueva ley de Inmigración. *Latin American Law Review*, 05, 159-179. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.29263/lar05.2020.08>
- Hernández, T. (2016). *Una nación a la deriva.* Libros El Nacional.
- Idler, A. (2021). *Fronteras Rojas. La guerra en Colombia vista desde sus fronteras.* Debate.
- Inder, C. (2016). The origin of “burden sharing” in de contemporary refugee protection regime. *RLI Working Paper Series Special Edition*, 25-41 <https://sas-space.sas.ac.uk/9171/1/WPS%20Special%20Edition%201st%20Annual%20Conference%20final.pdf>
- Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978). [https://www.boe.es/eli/es/ai/1951/07/28/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1951/07/28/(1))

- International Council of Voluntary Agencies ICVA. (2017). *The Global Compact on Refugees Explained*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Compact_on_refugees_ICVA_BriefingPaper.pdf
- IOM. (2019). *Glossary on Migration*. <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>
- Jefferson, T. (1996). Introduction to Masculinities, Social Relations and Crime. *British Journal of Criminology*, 36(3), 337-347. <https://www.jstor.org/stable/23638031>
- Jiménez, F. y Muñoz, F. (2004). Violencia estructural. En M. López Martínez (Ed.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, (Vol. 2, pp. 1166-1168). Editorial Universidad de Granada.
- Jubilut, L. and Martins, M. (2019, December 17). *The Global Compact on Refugees and Latin America*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2019/12/17/the-global-compact-on-refugees-and-latin-america/>
- Jubilut, L., Vera Espinoza, M. and Mezzanotti, G. (2019, November 22). *The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2019/11/22/the-cartagena-declaration-at-35-and-refugee-protection-in-latin-america/>
- Keane, J. (1996). *Reflections on Violence*. Verso.
- Koehlin, J. y Eguren, J. (Eds.) (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo OBIMID. https://www.comillas.edu/Documentos/OBIMID/Exodo_Venezolano_Entre_Exilio_o_Emigracion.pdf
- Koo, J. (2016). The European Union Temporary Protection Directive: an example of solidarity in law but not in practice – A review of Temporary Protection in the European Union (1900-2015). *RLI Working Paper Series Special Edition*, 16–22, 96-113 https://sas-space.sas.ac.uk/9171/1/WPS%20Special%20Edition%201st%20Annual%20Conference_final.pdf
- Koonings, K. y Kruijt, D. (Eds.) (2002). *Las sociedades del miedo. El legado de la guerra civil, la violencia y el terror en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Lamont, C. y Bodunszynski, M.P. (2020). *Research Methods in Politics & International Relations*. SAGE Publications.
- LAPOP. *El Barómetro de las Américas de 2021 de LAPOP. El pulso de la democracia*. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf

- Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G., (Eds.). (2015). *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. Fundación Universidad de las Américas Puebla. https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/1-IGI_2015_ESP-UDLAP.pdf
- Lederach, J.P. (2000). *El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz*. Catarata.
- Lederach, J.P. (2003). *The little book of conflict transformation. Clear articulation of the guiding principles by a pioneer in the field*. Good Books.
- Lee Anderson, J. (2020). *Los años de la espiral. Crónicas de america latina*. SextoPiso.
- Letcher, J. (1981). Refugiados Latinoamericanos en Argentina. *Migraciones*, 22, 1-72.
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (BOE núm. 263, 31 de octubre de 2009). <https://www.boe.es/boe/dias/2009/10/31/pdfs/BOE-A-2009-17242.pdf>
- Londoño, J.L., Gaviria, A. y Guerrero, R. (Eds.) (2000). *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López Pérez, E. (2015). Refugiados de hecho. *Semanario Católico de Información Alfa y Omega*, 955. <https://alfayomega.es/refugiados-de-hecho/>
- López-Sala, A. y Moreno-Amador, G. (2020). En busca de la protección a las puertas de Europa: refugiados, etiquetado y prácticas disuasorias en la frontera española. *Estudios Fronterizos*, 21, 1-20. <https://doi.org/10.21670/ref.2006048>
- Lussi, C. y Kuzma, C. (Orgs.) (2021). *Hospitalidad, comunidad cristiana y movilidad humana*. Centro Scalabriniano de Estudios Migratórios CSEM. https://www.csem.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Ebook_HOSPITALIDAD_COMUNIDAD_MOVILIDAD_2021.pdf
- Luz I Álvarez, Daniel . (2014). Desafíos en la agenda regional de seguridad ciudadana y criminalidad transnacional organizada. *Revista Opera*, 15, 33-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5131900>
- Lyra Jubilit, L. & de Oliveira Lopes, R. (2018). Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in Refugee Protection. *Archiv des Völkerrechts*, 56(2), 131-154. DOI: 10.1628/avr-2018-0008
- Maldonado, C. (2015). El proceso de Cartagena: 30 años de innovación y solidaridad. *Migraciones Forzadas*, 49, 89-91. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/47660/1/RMF_49_43.pdf
- Marazuela Martínez, R. (2018). *Perspectivas y desafíos del régimen de protección del refugiado. Análisis crítico de la situación actual y propuestas de lege ferenda para el Pacto Mundial sobre Refugiados de 2018*. [Trabajo Fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas] <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/19499>

- Margheritis, A. y Pedroza, L. (2022). Existe un enfoque “latinoamericano” para la gobernanza migratoria?. *Análisis Carolina*, 16/2022. https://doi.org/10.33960/AC_16es.2022
- Marques, R. (2016). Non-refoulement under the Inter-American Human Rights System. *RLI Working Paper Series Special Edition*, 16–22, 58-69 <https://sas-space.sas.ac.uk/9171/1/WPS%20Special%20Edition%201st%20Annual%20Conference%20final.pdf>
- Martín Cubel, F. (2016). El estado de la seguridad en América Latina 2015. *Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 01/2016. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO01-2016_Seguridad_AmericaLatina_FernandoMartinCubel.pdf
- Martínez, J.L. (2007). *Ciudadanía, Migraciones y Religión. Un diálogo ético desde la fe cristiana*. San Pablo –Universidad Pontificia Comillas.
- Martínez, M.A. (1997). Pobreza y exclusión social como formas de violencia estructural: la lucha contra la pobreza y la exclusión social es la lucha por la paz. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 5, 17-36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2753686>
- Martínez, O. (2018). *Una historia de violencia. Vivir y morir en Centroamérica*. Debate.
- Massey, D.S., Durand, J. y Malone, N.J. (2009). *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Mejía Vergnaud, A. (2009). *El destino trágico de Venezuela. Con o sin Chávez*. Tierra Firme Editores.
- Messerschmidt, J. (1993) *Masculinities and Crime: Critique and Reconceptualization of Theory*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Michaud, Y.A. (1978). *La violence*. Presses Universitaires de France.
- Sección Migrantes y Refugiados. Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral del Vaticano. (2019). *Responder a los retos de los migrantes y refugiados: veinte puntos de acción para los Pactos Globales*. https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/03/20-Puntos-de-Acci%C3%B3n-para-los-Pactos-Globales.ES_.pdf
- Molina, M.V. (2016). *Refugiados de facto. Relectura jurídica en el contexto internacional actual*. [Trabajo final del Master, Universidad Pontificia Comillas]. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18226>
- Mondelli, J. I. (2004). Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América latina. Capítulo segundo: la protección internacional de los refugiados. Investigación y desarrollo doctrinal. Paraguay: notas a la ley 1938». Buenos Aires: ACNUR. https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

- Mondelli, J. I. (2019). La obligatoriedad de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el derecho internacional. *Revista Temas de Derecho Constitucional de Corte Constitucional de Colombia*, 1(1), 27-54. <https://www.refworld.org.es/docid/5f3c055d4.html>
- Moore, H. (1994). The problem of explaining violence. En P. Harvey & P. Gow (Eds.), *Sex and violence. Issues in representation and experience*. (pp. 138-155) Routledge.
- Moriconi, M. (2013). *Ser violento. Los orígenes de la inseguridad y la víctima- cómplice*. Capital Intelectual. https://www.researchgate.net/publication/266309900_Ser_violento_Los_origenes_de_la_inseguridad_y_la_victima-complice
- Muggah, R. y Aguirre Tobón, K. (2018). Citizen Security in Latin America: Facts and Figures". *Igarapé Institute, Strategic Paper*, 33 <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>
- Muller, E. N. y Seligson, M. A. (1987). Inequality and insurgency. *American Political Science Review*, 81(02): 425-451. <https://doi.org/10.2307/1961960>
- Murillo González, J.C. (2011). El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano. En ACNUR (Ed.), *La protección internacional de refugiados en las Américas*. (pp. 51-74.). ACNUR.
- Nair, S. (2019). *Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Crítica.
- Namihas, S. (Coord.) (2001). *Derecho internacional de los refugiados*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Observatorio Venezolano de Violencia. (2020). *Informe Anual de Violencia 2020 – Entre las epidemias de la Violencia y del Covid-1*. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2020-entre-las-epidemias-de-la-violencia-y-del-covid-19/>
- Observatorio Venezolano de Violencia. (2021). *Informe Anual de Violencia 2021*. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2021/>
- Ochoa, J. (2020). South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation?. *International Journal of Refugee Law*, 32 (3), 472-497. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa033>
- OEA. (1965). *La situación de los refugiados políticos en América: Informe preparado por la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/Informe%20sometido%20por%20la%20CIDH%20a%20la%20segunda%20conf%20interam%20extraordinaria.pdf>
- OIM y Secretaría General Iberoamericana. (2018). *Estudio: Migración y Desarrollo en Iberoamérica. Informe Ejecutivo*. https://www.researchgate.net/publication/327671027_Estudio_Migracion_y_desarrollo_en_Iberoamerica_Informe_ejecutivo

- OIM. (2014). *Diálogo internacional sobre la migración en 2014. Movilidad humana y desarrollo: tendencias emergentes y nuevas oportunidades para establecer alianzas.* https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2019-01/IC_2013_3_0.pdf
- OIM. (2014). *Diálogo internacional sobre la migración en 2014. Movilidad humana y desarrollo: tendencias emergentes y nuevas oportunidades para establecer alianzas.* https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2019-01/IC_2013_3_0.pdf
- OMS. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud.* https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
- OMS. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud.* https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
- OMS. (2006). *Violencia interpersonal y alcohol.* <https://www.sanidad.gob.es/en/profesionales/saludPublica/prevPromocion/docs/violenciaInterpersonal.pdf>
- ONU MUJERES. (2019). *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2019 2020. Familias en un mundo cambiante.* <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-Executive-summary-es.pdf>
- ONU. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.* <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- ONU. (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.* <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
- ONU. (1989). *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos CIREFCA.* <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/4647.pdf>
- ONU. (2018a). *Pacto Mundial sobre los Refugiados.* https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.16319985.654070872.1673460128-1504892935.1671445635
- ONU. (2018b) *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.* <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- ONU. Asamblea General. (1950). *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.* <https://www.acnur.org/5b07680a4.pdf>
- ONU. Asamblea General. (2016). *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.* <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10614.pdf>
- ONU. Asamblea General. (2016). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes.* <https://undocs.org/es/A/RES/71/1>

- ONU. Asamblea General. (2016). *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, Capítulo V: Identificación del derecho internacional consuetudinario*. https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_71_10.pdf
- ONU-Habitat. (2020). *Estado Global de las Metrópolis 2020 – Folleto de Datos Poblacionales*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_poblacionales_2020.pdf
- Open Society Foundation (2015). *Understanding Migration and Asylum in the European Union*. <https://reliefweb.int/report/world/understanding-migration-and-asylum-european-union>
- OPS. (1990). *Violence: a growing public health problem in the Region*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/32623>
- Orden Ejecutiva 13769, de 27 de enero de 2017, de Protección de la Nación contra la Entrada de Terroristas Extranjeros en Estados Unidos. (FR 8977 de 1 de febrero 2017). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2017-02-01/pdf/2017-02281.pdf>
- Ortega Terol, J.M. (1993). Algunas cuestiones acerca del derecho de asilo y refugio. (Análisis jurisprudencial y perspectivas de desarrollo legislativo). *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 16, 135-157. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1051351.pdf>
- Ortiz, D. y Kaminker, S. (2014). Suramérica y los refugiados colombianos. *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 43, 35-51. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004303>
- OUA. (1969). *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África*. <https://www.acnur.org/prot/instr/5b076e994/convencion-de-la-oua-por-la-que-se-regulan-los-aspectos-especificos-de.html>
- Papa Francisco (2015). *Carta Encíclica LAUDATO SÍ*. http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html
- Papa Francisco. (2020). *Carta Encíclica Fratelli Tutti sobre la fraternidad y la amistad social*. Ediciones Palabra.
- Papa Pablo VI. (1967). *Carta encíclica Populorum Progressio sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos*. Librería Editrice Vaticana.
- Parsons, T. (1990). Prolegomena to a Theory of Social Institutions. *American Sociological Review*, 55(3), 319-333. <https://doi.org/10.2307/2095758>
- Pearce, J. (2007). Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence. *IDS Working Paper* 274. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/12080>
- Pico de Coaña, Y. (2020). *Los procesos de paz en Centroamérica y Colombia. La pobreza no es un infortunio, es una injusticia*. Grupo Editorial Sial Pigmalión.

- PNUD y AECID (2021). *Cohesión social en América Latina: una propuesta de medición y sus resultados*. [UNDP-RBLAC-CohesionSocialMedicionyResultados.pdf](#)
- PNUD. (2013). *Informe sobre el desarrollo humano del Caribe 2012: Desarrollo Humano y transición hacia una mejor seguridad ciudadana*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-para-el-caribe-2012>
- PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano “Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe”*. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html
- Ramírez, J.M. (2012). El asilo diplomático: connotaciones actuales de un atavismo internacional. *Misión Jurídica*, 5(5), 85-119. <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/El-asilo-diplomatico-connotaciones-actuales-de-un-atavismo-internacional.pdf>
- Ramírez, S. y Cadenas J. M. (Eds.) (2006). *Colombia – Venezuela: retos de la convivencia*. Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Central de Venezuela-Centro de Estudios de América.
- Reed-Hurtado, M. (2013). *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/51c800fe9/32-cartagena-declaration-refugees-protection-people-fleeing-armed-conflict.html>
- Rennie, L. (1999). Feminist and Peace Perspectives on Women. En L. Kurtz (Ed.), *Encyclopedia of Violence, Peace, and Conflict* (Vol. 2, pp. 13-20). Academic Press.
- Rettberg, A. (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. *Estudios Sociales*, 73, 2-17. <http://journals.openedition.org/revestudsoc/47857>
- Rifiotis, T, y Castelnuovo, N. (2011). La violencia como punto de partida. En T. Rifiotis y N. Castelnuovo (Eds.), *Antropología, Violencia y Justicia. Repensando matrices de sociabilidad contemporánea en el campo del género y de la familia* (pp. 13-23). Editorial Antropofagia.
- Ríos Nava, L.M. (2018). Marco jurídico del derecho de asilo y refugio de la Unión Europea. *Seminarios en Acción. Seminario de Derecho Internacional* (Octubre). http://coordinacioneditorialfacultadderecho.com/assets/marco_jco_derecho_migratorio_ue.pdf
- Ríos Sierra, J. (2020). *Historia de la violencia en Colombia. 1946-2020. Una mirada territorial*. Silex Universidad.
- Rodríguez, E. (2004). Juventud y violencia en América Latina: Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales. *Desacatos*, (14), 36-59. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2004000100003

- Rodríguez, F. (2004). La pobreza como un proceso de violencia estructural. *Revista de Ciencias Sociales*, 10(1), 42-50. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1278089538.francisco_rodriguez.pdf
- Roht-Arriaza, N. (1995). *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*. Oxford University Press.
- Rotaecche, C.J. (1996). Los Refugiados de Facto. *Migraciones*, 0, pp. 95-106. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/5008>
- Ruiz de Santiago, J. (2005). La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica. En ACNUR (Ed.), *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984 – 2004*, (pp. 307- 330). Editorama.
- Ruiz, J. (2012). Metodología de la investigación cualitativa. Deusto.Publicaciones.
- Ruiz-Estramil, I. B. (En prensa). El refugiado en Arendt y Agamben: su continuidad en el asilo como espacio de gobierno. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*. [en prensa/pre-print]. <https://revistas.um.es/daimon/libraryFiles/downloadPublic/5921>
- Sahd K., J., Zovatto. D. y Rojas, D. (Eds.) (2023). *Riesgo Político América Latina*. Centro UC. Estudios Internacionales. CEIUC. http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2023/Riesgo_Politico_America_Latina_2023.pdf
- Salmerón Silva, R.L. (2018). Nicaragua: ¿muro de contención para el crimen en la región Centroamericana?. En J. M. Solís Delgadillo y M. Moriconi Bezerra (Coords.), *Atlas de la Violencia en América Latina* (pp. 225-247). Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Sánchez Nájera, F. y Freier, L. F. (2022). The Cartagena refugee definition and nationality-based discrimination in Mexican refugee status determination. *International Migration*, 60, 37-56. <https://doi.org/10.1111/imig.12910>
- Santamaría, G. y Carey, D. (Eds.) (2017). *Violence and Crime in Latin America. Representations and Politics*. University of Oklahoma Press.
- Santistevan, J. (1986). La protección internacional a los refugiados en México, Centroamérica y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios. En ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia (Eds.), *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios. (Memorias del Coloquio en Cartagena de Indias 1983)*. (pp. 39-90).
- Sarmiento, K. (Coord.) (2014). *Iniciativa Cartagena +30. La protección internacional y la efectiva integración: recomendaciones de la Sociedad Civil frente a las dimensiones actuales del asilo y la apatridia en América Latina y el Caribe*. ACNUR. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9793.pdf>

- Schargrodsky, E. y Freira, L. (2021). Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question. *UNDP LAC Working Paper 13*. Background Paper for the UNDP LAC Regional Human Development Report 2021. <https://www.undp.org/latin-america/publications/inequality-and-crime-latin-america-and-caribbean-new-data-old-question>
- Sémelin, J. (1983). *Pour sortir de la violence*. Editions Ouvrières.
- Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y El Caribe. (2018). *Acercamiento al uso del concepto de refugiado de facto en el contexto de las nuevas violencias en América Latina*. <https://jesuitas.lat/redes-sociales/noticias-cpal-social/1081-acercamiento-al-uso-del-concepto-de-refugiado-de-facto-en-el-contexto-de-las-nuevas-violencias-en-america-latina-1148>
- Solís Delgadillo, J. M. Moriconi Bezerra, M. (Coords.) (2018). *Atlas de la Violencia en América Latina*. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Solís Delgadillo, J. M. y Torre Delgadillo, V. (2015). Demócratas pero violentos: una aproximación a las variables estructurales para entender la inseguridad en América Latina. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 29-62. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/107/97>
- Sorel, G. (2016). *Reflexiones sobre la violencia. "Nota preliminar a la primera edición"*. Alianza Editorial.
- Tablante, C. y Tarre, M. (2013). *Estado delincuente. Cómo actúa la delincuencia organizada en Venezuela*. La Hoja del Norte.
- Temboury, L. (2020) *Devoluciones en caliente. Su aplicación a demandantes de asilo en España*. [Trabajo Fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas]. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/38370>
- Torres-Villarreal, M. L. e Iregui-Parra, P. M. (2020). De Argentina a Colombia: análisis de la legislación migratoria con enfoque en derechos humanos. En M.T. Palacios Sanabria, M.L. Torres-Villarreal y F. Navas-Camargo (Eds.), *Desafíos migratorios: realidades desde diversas orillas*, (pp. 221-262). Editorial Universidad del Rosario.
- Tortosa, J. M. (1994). Violencia y pobreza: una relación estrecha. *Papeles*, 50, 31-38. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/violencias-y-pobreza/
- UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf
- UNHCR. (2020). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees covering the period 1 July 2019-30 June 2020*. <https://digitallibrary.un.org/record/3884420>
- Unión Africana. (2009). *Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala)*. <https://www.acnur.org/5c7408004.pdf>

- UNODC. (2019a). *Global Study on Homicide: Homicide Trends, Patterns and Criminal Justice Response*. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>
- Varcarcel Silvela, A. (2019). *Wider protection for refugees and other forcibly displaced persons: Christian thought and praxis as reflected in the vision of Pope Francis and the experience of the ecumenical monastic community of Taizé*. [Tesis de doctorado, Universidad Pontificia Comillas]. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/42585?show=full>
- Vargas Carreño, E. (1983). El régimen de asilados y refugiados y su protección por el sistema interamericano. En Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y ACNUR (Eds.), *Seminario sobre Asilo Político y situación del refugiado realizado en La Paz, Bolivia* (pp.63-90). Universo.
- Weigert, K. (2008). Structural Violence. En G. Fink (Ed.), *Stress of war, conflict and Disaster* (pp. 126-133). Academic Press.