

**ASPECTOS JURÍDICOS  
DE LA CRISIS DE  
MIGRANTES Y REFUGIADOS  
EN VENEZUELA**

**Documentos Fundamentales**

**José Ignacio Hernández G.**

*Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Católica Andrés Bello, No. 4*



**Editorial Jurídica Venezolana  
2021**



ASPECTOS JURÍDICOS DE LA CRISIS HUMANITARIA DE  
MIGRANTES Y REFUGIADOS EN VENEZUELA

*Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello.*

1. Allan R. Brewer-Carías (Editor), *Elecciones y democracia en América Latina: el desafío autoritario-populista. América Latina: debates sobre la democracia*. 80 años de Dieter Nohlen, Coloquio Iberoamericano No. 200, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 11 septiembre 2019, (Prólogo: Armin von Bogdandy), Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 322.
2. Luis Fraga Pittaluga, *Arbitraje tributario nacional e internacional* (Prólogo: Allan R. Brewer-Carías), Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 168.
3. Rafael Simón Jiménez Tapia y Emilio J. Urbina Mendoza, *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 262.
4. José Ignacio Hernández, *Aspectos jurídicos de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados en Venezuela. Documentos fundamentales*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 220.



José Ignacio Hernández G.

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA  
CRISIS HUMANITARIA DE  
MIGRANTES Y REFUGIADOS EN  
VENEZUELA**  
DOCUMENTOS FUNDAMENTALES

*Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Católica Andrés Bello, No. 4*

Editorial Jurídica Venezolana Internacional  
2021

© JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

ISBN: 978-1-63625-516-3

Editorial Jurídica Venezolana

Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4,  
Sabana Grande,

Apartado 17.598 - Caracas, 1015, Venezuela

Teléfono 762-25-53 / 762-38-42/ Fax. 763-52-39

Email feyv@cantv.net

<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company  
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.

Panamá, República de Panamá.

Email: [ejvinternational@gmail.com](mailto:ejvinternational@gmail.com)

Portada: Andrés Mérola Brewer

Diagramación, composición y montaje

por: Mirna Pinto, en letra Book Antiqua, 13

Interlineado exacto 14, Mancha 18 x 11,5

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	11
--------------------	----

### I.

<b>LA CRISIS DE REFUGIADOS Y MIGRANTES, LA EMERGENCIA COMPLEJA Y EL COLAPSO DE LA CAPACIDAD ESTATAL..</b>	<b>25</b>
---	-----------

1. El concepto de migrante, la Declaración de Nueva York y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular..... 25
2. Los dos conceptos de refugiados: el concepto estricto de la Convención de Refugiados y el concepto ampliado de la Declaración de Cartagena y aceptado en la Declaración de Nueva York. Hacia un nuevo concepto de refugiado basado en la centralidad de los derechos humanos ..... 31
  - A. Refugiado en sentido estricto. El derecho de asilo ..... 32
  - B. El concepto ampliado o complementario de refugiado desde la Declaración de Cartagena y la centralidad de los derechos humanos. Su recepción en la Declaración de Nueva York..... 38

C.	El estatuto del refugiado y el derecho a la no-devolución .....	50
D.	Recapitulación .....	54
3.	Las migraciones forzosas, las crisis de migrantes y refugiados y las emergencias humanitarias complejas. La responsabilidad colectiva de proteger y la declaratoria prima facie de refugiado .....	55
A.	Las migraciones forzosas y las migraciones masivas. Hacia el concepto de "crisis humanitarias de migrantes y refugiados" .....	57
B.	La declaratoria prima facie de refugiados.....	62
C.	Recapitulación .....	71
4.	Estados fallidos, emergencias complejas y la crisis de refugiados y migrantes. La visión holística de la Declaración de Nueva York desde la responsabilidad para proteger .....	72

## II.

### **LA CALIFICACIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA COMO UNA CRISIS HUMANITARIA DE MIGRANTES Y REFUGIADOS .....**

1.	La existencia de un caso de migración forzosa y masiva.....	80
2.	La calificación de los desplazamientos masivos venezolanos como una crisis humanitaria y la declaratoria prima facie de refugiados.....	83

3. Los instrumentos de Derecho Internacional aplicables a la crisis venezolana y su incidencia sobre los ordenamientos jurídicos domésticos. En especial, el problema del financiamiento internacional y la pandemia de la COVID-19..... 95

### III.

#### CONCLUSIONES ..... 113

#### **DOCUMENTOS FUNDAMENTALES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CRISIS HUMANITARIA DE MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA..... 135**

1. Convención de Ginebra ..... 135
2. Declaración de Cartagena ..... 155
3. Declaración de Nueva York..... 163
4. Pacto Mundial sobre refugiados ..... 189
5. Resolución del Consejo Permanente de la OEA sobre la ayuda humanitaria en Venezuela ..... 197
6. Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre la situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos..... 199
7. Orden Ejecutiva N° 18-03 de la Secretaría General de la OEA..... 203
8. Resolución N° 2/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la migración forzada de personas venezolanas..... 207



## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar los aspectos jurídicos más relevantes de la crisis humanitaria de desplazados de Venezuela, y las razones por las cuales es preciso promover la coordinación de la comunidad internacional partiendo de la declaratoria *prima facie* de esos migrantes como refugiados.

Esta crisis es inédita en Venezuela, un país en el cual los flujos migratorios han sido relevantes desde la perspectiva de la inmigración y la histórica posición de Venezuela a favor del asilo. Así, el artículo 69 de la Constitución “*reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio*”. Además, la disposición transitoria cuarta de la Constitución ordenó dictar una Ley especial en la materia basada en “*los tratados internacionales ratificados por Venezuela*”. Con base esa disposición, en 2001 se dictó la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas*<sup>1</sup>. Junto a ello, también se ha regulado la materia migratoria<sup>2</sup>.

La *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas* incorporó al Derecho venezolano los principios fundamentales en la materia derivados del Derecho Internacional. En concreto, la Ley asume el concepto tradicional de refugiado desde el criterio de la *perse-*

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial N° 37.296 de 3 de octubre de 2001.

<sup>2</sup> Véase la *Ley de Extranjería y Migración*, en la Gaceta Oficial N° 37.944 de 24 de mayo de 2004.

*cución*, el cual es explicado en este trabajo. Así, según su artículo 5:

“El Estado venezolano considerará como refugiado o refugiada a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, en virtud de haber ingresado al territorio nacional debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual”.

Más allá de la comprobación de los supuestos de hecho descritos en la norma -lo que es competencia de la Comisión Nacional de los Refugiados- la Ley reconoce el derecho de toda persona a solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado, lo que otorga una garantía inmediata en cuanto a la no-devolución, como precisa el artículo 7<sup>3</sup>:

“Toda persona que solicite la condición de refugiado o refugiada no podrá ser rechazada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad personal esté en riesgo a causa de las razones mencionadas en el artículo 5”.

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento, “a toda persona que invoque la protección del Estado venezolano por las razones mencionadas en el artículo anterior, se le permitirá la entrada al territorio nacional y se le autorizará para permanecer en él, hasta tanto su solicitud sea decidida, incluido el período de reconsideración...” (Gaceta Oficial N° 37.740 de 28 de julio de 2003).



La crisis política en Colombia, a inicios de siglo, llevó a prestar atención al régimen de los refugiados, debido a los desplazamientos forzados a estados fronterizos<sup>4</sup>. En todo caso, la aproximación jurídica a los flujos migratorios siempre se ha centrado en la condición de Venezuela como Estado receptor, y en el tratamiento dado a los migrantes, en especial, en temas laborales.

El progresivo colapso venezolano ha cambiado esta realidad, pues Venezuela no es ya Estado receptor de flujos migratorios, sino el Estado de origen de la que ha sido considerada la mayor crisis migratoria de la región y la segunda crisis migratoria del mundo. La crisis humanitaria de refugiados y migrantes en Venezuela, sin embargo, no ha respondido a eventos súbitos y violentos, como el estallido de una guerra civil. Por el contrario, es resultado del progresivo colapso del Estado venezolano, en especial, desde 2013. Tal colapso, producto de las políticas predatorias impuestas desde 2002, llevaron al deterioro progresivo de la capacidad estatal, en el medio de una crisis económica signada por el desabastecimiento, escasez e inflación. Tal crisis desató protestas que, a partir de 2014, han sido reprimidas a través de sistemáticas violaciones a derechos humanos. Sin atender las causas inmediatas de la crisis económica, las políticas predatorias, junto con la sistemática violación de derechos humanos, agravaron la crisis económica, que pasó a ser una *emergencia humanitaria compleja*. Esto es, una situación en la cual ni el Estado ni la sociedad civil tienen capacidad para garantizar necesidades esen-

---

<sup>4</sup> Petit, Jorge, "Las implicaciones en el Derecho Internacional Humanitario de los refugiados y desplazados extranjeros en territorio venezolano", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* N° 120, Caracas, 2001, pp. 75 y ss.

ciales, asociadas a la salud, la alimentación, la vida y la dignidad humana. Tal emergencia, junto con la sistemática violación de derechos humanos y la ruptura del monopolio legítimo sobre la fuerza, impulsaron el flujo de migrantes, en especial, en América Latina.

De acuerdo con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Oficina de la Secretaría General para la crisis de migrantes y refugiados, encabezada por David Smolansky, a noviembre de 2020 se estima en 5.4 millones el número de migrantes venezolanos. La pandemia de la COVID-19 ha disminuido el flujo migratorio e incluso, durante 2020, pudo apreciarse el retorno de algunos migrantes venezolanos. Sin embargo, a fines de año, la profundización de la crisis venezolana llevó a retornados a reingresar a Colombia<sup>5</sup>, lo cual anticipa que, en la medida en que se superan los efectos de la pandemia y la crisis venezolana avanza, el flujo de migrantes aumentará.

En cierto modo, podría decirse que la crisis migratoria en Venezuela ha quedado escondida tras la crisis política, que no es una situación novedosa. En realidad, desde 2004 la crisis política en Venezuela, como resultado de la reacción democrática a las políticas autoritario-populistas impuestas por Hugo Chávez, ha sido objeto de atención de la comunidad internacional. Esa atención, en todo caso, ha considerado siempre la naturaleza política de esa crisis, como un conflicto derivado del ejercicio autoritario del poder y los esfuerzos de la oposición de-

---

<sup>5</sup> Oficina de la Secretaría General de la OEA para la crisis de migrantes y refugiados, informe de situación, noviembre de 2020: [http://www.oas.org/documents/spa/press/SR-OEA\\_Nov20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/SR-OEA_Nov20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf) [Consulta: 13.12.20].

mocrática por desplazar al gobierno autoritario en una transición democrática. En parte debido a ese interés de la comunidad internacional, en 2015 se lograron celebrar elecciones parlamentarias en condiciones mínimas de competitividad. El triunfo de la oposición democrática, quien obtuvo las dos terceras partes de los cargos, podía anticipar el inicio de una transición democrática, que ha debido llevar al desplazamiento del entonces gobierno de Nicolás Maduro por vías constitucionales, como el referendo revocatorio.

Pero entonces, Maduro optó por acelerar la persecución política en contra de la oposición, al tiempo que mantenía las políticas predatorias que, desde 2002, habían destruido los mecanismos de mercado y generado la crisis económica que mutó en emergencia humanitaria compleja. Todo ello debilitó progresivamente la capacidad estatal, al punto que Venezuela pasó a ser Estado fallido, sin capacidad para cumplir con cometidos esenciales, incluso, relacionados con el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia, debido a la proliferación de organizaciones criminales, como se explica en este trabajo.

Entonces, *la crisis política se transformó en una crisis humanitaria*. Interesa apuntar las diferencias entre una y otra. La crisis política, como se dijo, tiene su origen por la existencia de un régimen autoritario cuya permanencia es amenazada por la oposición democrática, quien promueve la transición democrática. Con lo cual, esa crisis se resuelve por vías políticas, en la medida en que se logre el desplazamiento del régimen autoritario a través de la consolidación democrática. La crisis humanitaria, por el contrario, tiene su origen en la violación de derechos humanos de amplios sectores de la población, con amenazas graves a los derechos a la vida y a la dignidad personal. La violación de derechos humanos tiene

dos aristas: (i) la violación causada por la desatención de necesidades esenciales, principalmente relacionadas con el derecho a la salud y a la alimentación, como consecuencia de la crisis económica y el colapso de la capacidad estatal, y (ii) la violación causada por políticas de represión y desórdenes civiles causados por la ruptura del monopolio legítimo del uso de la fuerza. La crisis humanitaria no se resuelve con un cambio político, en tanto requiere de complejas acciones que pasan por la acción coordinada de la comunidad internacional, ante la incapacidad del Estado y de la sociedad civil de satisfacer las necesidades esenciales<sup>6</sup>.

Sin embargo, como dijimos, la dimensión de la crisis humanitaria en Venezuela, en cierto modo, ha sido silenciada por la crisis política, y el errado entendimiento de que el principal problema a resolver en Venezuela es político, o sea, la transición democrática. En realidad, incluso si se lograsen celebrar elecciones competitivas en Venezuela, lo cierto es que la emergencia humanitaria compleja continuaría, y con ella, la crisis de migrantes y refugiados. La crisis humanitaria solo se solucionará en la medida en que se restaure la capacidad del Estado y de la sociedad civil de atender necesidades esenciales, en condiciones que generen confianza en cuanto a la estabilidad de esos cambios. Este objetivo, como es fácil comprender, no puede alcanzarse ni con acciones únicas ni de manera inmediata. Por el contrario, la reconstrucción de la capacidad del Estado y de la sociedad civil requiere de complejas reformas institucionales que pasan por la intervención decisiva de la comunidad internacional. A

---

<sup>6</sup> Sin perjuicio de lo señalado más adelante, *vid*: Hernández G., José Ignacio, *Bases fundamentales de la transición en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020.

su vez, esas reformas institucionales solo pueden implementarse en condiciones políticas estables. Es por ello que hemos calificado a la transición venezolana como un *proceso complejo*, en tanto abarca tres facetas interdependientes, a saber, la transición democrática, la transición económica y la transición del Estado.

Este trabajo considera, así, que la crisis humanitaria en Venezuela es en cierto modo silenciada por la progresiva crisis política, lo que permitiría explicar el limitado apoyo internacional que la crisis migratoria ha tenido, medido principalmente en términos financieros, como luego se verá. Mientras que la crisis de Siria, por ejemplo, ha movido a la comunidad internacional y generado amplios debates, la crisis humanitaria venezolana, en cierto modo, sigue eclipsada por la creencia -errada- de que la naturaleza del problema es, en esencia, política.

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, en 2020 Venezuela recibió cerca de 230 millones de dólares en financiamiento humanitario, mientras que Siria recibió, en ese año, cerca de 2.5 millardos de dólares (esto es, cerca de diez veces más)<sup>7</sup>. Otra fuente que resulta relevante es la plataforma sobre fragilidad estatal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Para el 2020, Venezuela es considerada dentro de los ambientes frágiles, con especial énfasis en la dimensión política y económica de fragilidad. En esas dimensiones, Venezuela puede compararse con países como Sierra Leona, Libia e Irán. En desembolsos brutos, sin embargo, Venezuela

---

<sup>7</sup> Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Financial Tracking Service, tomado de: <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2020> [Consulta: 30.12.20].

había recibido, en 2018, cerca de 149 millones de dólares, casi diez veces menos que lo recibido por Siria<sup>8</sup>.

Más adelante se volverá sobre este aspecto. Lo que ahora interesa destacar es que, pese a la evidencia en cuanto a la naturaleza humanitaria de la crisis venezolana, lo cierto es que el apoyo internacional ha sido limitado, incluso, en cuanto a la crisis migratoria. Dentro de las causas que pueden estar influyendo en ese resultado, este trabajo presta especial relevancia la *narrativa* de la crisis venezolana. Entendemos por narrativa el análisis, explicación y divulgación de la naturaleza de la crisis venezolana. Como vimos, pareciera que la narrativa imperante es la de la crisis política causada por el régimen autoritario de Maduro. Pero esa narrativa no permite apreciar la complejidad de la crisis venezolana, que además de política es también, y principalmente, humanitaria. Ciertamente, desde 2016, la narrativa política de la crisis venezolana ha ido cediendo a favor de la narrativa humanitaria. Diversos factores, desde el Derecho Internacional, han contribuido a ello, entre los cuales destacan las investigaciones e informes de organismos internacionales sobre las sistemáticas violaciones a derechos humanos en Venezuela. En la región, además, ha sido determinante la “doctrina Almagro”, promovida por el Secretario General de la OEA, de acuerdo con la cual el principio de no-injerencia no puede aplicarse en Venezuela para encubrir o tolerar graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *States of Fragility*, tomado de <http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/countries/SYR/> [Consulta: 30.12.20].

<sup>9</sup> Hernández G., José Ignacio, *Bases fundamentales de la transición en Venezuela*, *cit.*, junto a lo que se expone más adelante.

El reconocimiento internacional del presidente de la Asamblea Nacional como presidente encargado, a partir de 2019, también ha contribuido al cambio de narrativa, en la medida en que el régimen de Maduro ha perdido espacios importantes de legitimidad internacional. Esto es fundamental, pues debido a que ese régimen es responsable de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados, de manera sistemática, ha negado su existencia, todo lo cual obstruye la acción coordinada desde el Derecho Internacional Humanitario. Cabe recordar que al analizar el caso venezolano desde la dimensión humanitaria, cobra realce el principio de *neutralidad política* que toda acción humanitaria debe tener: más allá del conflicto político por el ejercicio ilegítimo del poder por parte del régimen de Maduro, todos los actores -nacionales e internacionales- deben cooperar para atender, de manera objetiva e inmediata, la emergencia humanitaria y, dentro de ella, la crisis humanitaria de migrantes y refugiados.

Por ello, este trabajo parte de la narrativa según la cual la crisis migratoria venezolana es parte de la *crisis humanitaria*. Esto es relevante por varias razones, que resumimos de seguidas:

.- Como se explica en este trabajo, las modernas tendencias del Derecho Internacional en temas migratorios recomiendan una visión holística que atienda a las causas de crisis masivas de migrantes y refugiados. Por ello, la correcta aproximación a la crisis venezolana parte de comprender que la crisis de migrantes y refugiados es causada por la emergencia humanitaria compleja. Esta visión holística es útil, en especial, para los Estados receptores, pues lo cierto es que la crisis masiva de refugiados y migrantes no se detendrá si no se resuelve la emergencia humanitaria compleja. Ciertamente, es imperativo garantizar los derechos humanos de lo despla-

zados venezolanos, pero para detener el flujo masivo, es necesario resolver la emergencia humanitaria, un objetivo que exigirá mucho más que resolver la crisis política.

.- Al encuadrar la crisis venezolana como una crisis humanitaria migratoria, entonces, desde el Derecho Internacional, resulta de especial interés el Derecho Humanitario, que postula la necesidad de coordinar acciones desde la comunidad internacional para garantizar, en lo inmediato, necesidades, más allá del conflicto político imperante.

.- Finalmente, quienes emigran de Venezuela como parte del flujo masivo, deben gozar de la protección propia de las emergencias humanitarias complejas. Por ello, en este trabajo proponemos que antes de hablar de crisis *masiva* de migrantes y refugiados, debería hablarse de crisis *humanitaria* de migrantes y refugiados. Ello, además, facilitará la aplicación de mecanismos de protección temporal a través de la declaratoria *prima facie* de refugiados, siguiendo entre otros lo dispuesto en la *Declaración de Cartagena*.

Sin perjuicio del trato favorable que algunos de los Estados receptores de los desplazados venezolanos han brindado, y del impulso desde la OEA, lo cierto es que la crisis masiva de migrantes y refugiados de Venezuela, como se dijo, no ha sido atendida desde el prisma del Derecho Internacional Humanitario, por medio de acciones coordinadas desde el multilateralismo.

Una lamentable y reciente muestra de las consecuencias de estas fallas de coordinación es la muerte de al menos 25 venezolanos, cuyos cuerpos aparecieron en la noche del sábado 12 de diciembre de 2020 cerca de la costa de Güiría, en la Península de Paria (estado Sucre). La Península forma parte de la ruta por mar de los migrantes venezolanos hacia Trinidad y Tobago, en una



distancia de cerca de 40 kilómetros, por las llamadas “Bocas del Dragón”. Como se explica en este trabajo, la migración hacia Trinidad y Tobago ha generado inconvenientes ante las medidas tomadas por ese país para devolver a los venezolanos. Precisamente, los fallecidos pertenecen a uno de los botes dedicados al transporte de venezolanos que habría naufragado<sup>10</sup>. Ante esta tragedia, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, llamó a “los gobiernos de la región a admitir a las personas que huyen de la dictadura en Venezuela buscando refugio, en cumplimiento del principio de no devolución y el Derecho Internacional”<sup>11</sup>. La Organización de Naciones Unidas (ONU), igualmente, formuló un llamado similar<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> “Los naufragios profundizan el drama de los baltseros venezolanos: “La gente está escapando”, *El País*, 13 de diciembre de 2020, tomado de: <https://elpais.com/internacional/2020-12-13/casi-20-muertos-en-un-naufragio-de-baltseros-venezolanos.html> [Consulta: 13.12.20]. El comisionado de la OEA para la crisis de migrantes y refugiados venezolanos, David Smolansky, señaló que “*allegados de estas personas denunciaron que ellos salieron el domingo 6 de diciembre en un peñero de Güiría hacia Trinidad y Tobago*”. *Efecto Cocuyo*, 12 de diciembre de 2020, tomado de: <https://efectococuyo.com/la-humanidad/migrantes-venezolanos-mueren-guiria-trinidad/> [Consulta: 14.12.20].

<sup>11</sup> *Tal Cual*, 13 de diciembre de 2020, tomado de: <https://talcualdigital.com/almagro-insta-a-paises-de-la-region-a-aceptar-migrantes-venezolanos-para-evitar-tragedias/> [Consulta: 13.12.20]. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, igualmente, exhortó a una investigación. Mensaje de 13 de diciembre de 2020 difundido en la cuenta Twitter de la Comisión: <https://twitter.com/CIDH/status/1338216772504346625?s=20> [Consulta: 14.12.20]

<sup>12</sup> “ACNUR y OIM lamentan la muerte de personas refugiadas y migrantes en naufragio en la costa de Venezuela”, comunicado conjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR) y la Organiza-

El Derecho Internacional de los migrantes se enfrenta a obstáculos derivados de la protección de la soberanía nacional en la definición de políticas migratorias, usualmente consideradas como un asunto doméstico protegido por el principio de no-injerencia y las políticas de protección de empleo para los nacionales. Estos obstáculos han ido en aumento en la medida que proliferan regímenes autoritario-populistas anclados en una visión nacionalista que se opone al multilateralismo, como ha quedado en evidencia con la reciente pandemia de la COVID-19. Por ello, las políticas públicas orientadas a promover el desplazamiento global de personas suelen ser vistas como una amenaza a la soberanía nacional, en especial, en términos económicos, ante el temor de que ese desplazamiento afecte la creación de puestos de trabajos para los nacionales.

Al respecto, y como recuerda la *Declaración de Nueva York*, de 2016, existe evidencia que demuestra que la migración ordenada puede generar efectos económicos favorables en el Estado receptor. Pero, sin perjuicio de ello, la centralidad de los derechos humanos en el contexto del Derecho Internacional Humanitario exige brindar protección complementaria a aquellos migrantes que han sido forzados a salir de su Estado de residencia por graves desórdenes típicamente asociados a emergencias

---

ción Internacional sobre las Migraciones (OIM), 14 de diciembre de 2020, tomado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/12/5fd7e95e4/acnur-y-oim-lamentan-la-muerte-de-personas-refugiadas-y-migrantes-en-naufragio.html> [Consulta: 14.12.20]. Véase también: "La ONU lamenta la muerte de 25 venezolanos tras el naufragio de su embarcación en ruta a Trinidad y Tobago", *Noticias ONU*, 15 de diciembre de 2020, tomado de: <https://news.un.org/es/story/2020/12/1485622> [Consulta: 30.12.20].

humanitarias complejas y el colapso de la autoridad central, sin perjuicio de la aplicación del estatuto de refugiados en casos de persecución.

Esta es la protección complementaria que la región debe otorgar a los venezolanos que se ven forzados a huir debido a la emergencia humanitaria compleja, no solo para garantizar estándares mínimos sino además, para adoptar políticas coordinadas en la región orientadas a atender debidamente esta emergencia y las causas que la producen. Sin esas políticas coordinadas, la atención de la crisis será insuficiente, todo lo cual afectará los derechos humanos de los refugiados y migrantes venezolanos, como refleja la tragedia de Güiria.

Para este fin, el presente trabajo se divide de la siguiente manera. Así, en *primer* lugar, se efectúa un repaso del origen y evolución de los conceptos de refugiado y migrante, especialmente, tomando en cuenta las crisis derivadas de emergencias humanitarias complejas que desencadenan desplazamientos forzosos internos y, en especial, externos. En esta primera parte se explica la evolución de los conceptos de migrantes y refugiados desde el Derecho Internacional, señalando cómo el concepto estricto de refugiado recogido en la *Convención de Ginebra* de 1951 ha propendido a una rígida distinción entre una y otra categoría, que la *Declaración de Cartagena*, de 1984 tiende a atemperar. Posteriormente, la *Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes*, de 2016, el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* y el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, de 2018, han favorecido una interpretación menos rígida del concepto de refugiado, desde la primacía de los derechos humanos, en especial, en casos de crisis masivas derivadas de emergencias humanitarias complejas. Sin perjuicio de la aplicación del concepto estricto de refugiado, este concepto ampliado establece garantías complementarias derivadas del Derecho Internacional Humanitario,

que permiten calificar preliminarmente a los desplazados como refugiados, en lo que se conoce como declaratoria *prima facie*.

La *segunda* sección analiza, en sus aspectos generales, las características actuales del flujo de migrantes desde Venezuela, a los fines de explicar por qué ese flujo coincide con todas las características que, desde el Derecho Internacional Humanitario, han favorecido la protección complementaria de los desplazados forzosos como refugiados *prima facie*, en el marco de emergencias humanitarias complejas. Esa protección complementaria salvaguarda las políticas migratorias domésticas, a la par que favorece la atención coordinada de la crisis venezolana, incluso, en términos de financiamiento internacional.

Finalmente, incluimos en este trabajo los documentos fundamentales de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados, en especial, referida al caso venezolano.

## I.

### LA CRISIS DE REFUGIADOS Y MIGRANTES, LA EMERGENCIA COMPLEJA Y EL COLAPSO DE LA CAPACIDAD ESTATAL

Lo primero que debemos precisar es el marco jurídico referencial de los migrantes y refugiados, especialmente en el contexto de crisis humanitarias derivadas de emergencias complejas y el colapso de la capacidad estatal. Lejos de agotar exhaustivamente este complejo tema, nuestro propósito es delinear el marco jurídico dentro del cual puede encuadrarse la crisis venezolana.

1. *El concepto de migrante, la Declaración de Nueva York y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*

El migrante es *la persona que se desplaza de su lugar de residencia habitual (Estado de residencia) a un nuevo lugar de residencia (Estado sede o receptor)*<sup>13</sup>. La migración, por su

---

<sup>13</sup> El desplazamiento con fines de residencia se contrapone al desplazamiento temporal o por fines distintos a la residencia. En términos generales, suele exigirse una estadía superior a tres meses para calificar a una persona como migrante (de corto plazo), siempre y cuando la estancia no persiga fines recreacionales, de trabajo o familiares. La migración a largo plazo exige estancias superiores a un año. Estos criterios aluden los principios generales de Derecho Internacional, y dejan a salvo la regulación del Estado sede que califica las condiciones de re-

parte, es la acción a través de la cual ese desplazamiento se lleva a cabo. La clave del concepto de migración no es por ello la movilización, sino la movilización permanente, asociada con la intención de fijar un nuevo lugar de residencia. Con lo cual, y dentro de las muchas definiciones admisibles, la migración puede ser interna o externa. En el primer caso el desplazamiento ocurre dentro del mismo Estado de la residencia, mientras que en el segundo caso el desplazamiento se realiza hacia un nuevo Estado sede<sup>14</sup>.

Además, la migración puede ser *voluntaria* o *forzosa*. En el primer caso, la persona toma la decisión de emigrar de manera libre, por ejemplo, en búsqueda de mejores condiciones de vida, caso en el cual suele hablarse de *migrante económico* o del *trabajador migrante*. En el segundo caso, por el contrario, la persona es *forzada a emigrar*, sea de manera directa (por ejemplo, por una orden expulsión) o de manera indirecta (cuando la persona toma la decisión de emigrar para proteger bienes jurídicos esenciales como la vida, la libertad o la seguridad, incluso, de su núcleo familiar)<sup>15</sup>.

Como luego ampliaremos, la migración forzosa puede dividirse, a manera de ilustración, en tres grupos: (i)

---

sidencia. *Vid.: Glosario sobre la migración*, Organización Internacional sobre las Migraciones (OIM), Ginebra, 2006, p. 42.

<sup>14</sup> Dentro de las muchas definiciones admisibles, hemos tomado el concepto de migrante y migración del *Glosario sobre la migración*, pp. 37 y ss.

<sup>15</sup> La migración forzosa ha sido definida como el “movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas”. *Cfr.: Glosario sobre las migraciones, cit.*, p. 36. Entre otros, *vid* Martin, Fullerton, et al., *Forced migration: Law and Policy*, St. Paul, MN, 2013, pp. 3 y ss.

*refugiados, (ii) solicitantes de asilo y (iii) desplazados internos.* Los primeros son aquellos migrantes que se han visto forzados a huir de su Estado de residencia por graves perturbaciones al orden público, como luego se amplía. Los segundos son los migrantes que solicitan la protección del Estado sede ante persecuciones políticas en el Estado de residencia. Finalmente, los terceros son aquellos que se ven forzados a huir de su sitio habitual de residencia, pero dentro del mismo Estado. Mientras que el último caso responde a migraciones internas, los dos primeros responden a migraciones externas, lo que constituye el punto de interés de este trabajo. Por ello, en lo sucesivo, al aludir a migrantes, estaremos haciendo mención a quienes se desplazan a otro Estado.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, el concepto de migrante es de interés pues de él depende la aplicación de los criterios de residencia, que entre otros aspectos permiten determinar cuál es Derecho Nacional aplicable. Más en concreto, el Derecho Internacional se encarga de reconocer y garantizar los *derechos humanos del migrante*, los cuales actúan básicamente como un límite al Derecho Nacional del Estado sede en cuanto respecta a la aplicación de políticas migratorias domésticas<sup>16</sup>. Básicamente, los lineamientos en cuanto al respeto

---

<sup>16</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR), *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, 2013. En 1999, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la *Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes* (Resolución 1999/44), con el propósito de hacer seguimiento a las políticas de derechos humanos de los migrantes. Los estándares de derechos humanos de los migrantes constituyen herramientas de protección frente a las políticas migratorias domésticas, en relación con la entrada, permanencia y salida de migrantes. Entre otros, tales

de los derechos humanos de los migrantes se basan en el principio de no-discriminación y el reconocimiento del derecho al libre tránsito<sup>17</sup>. Sin embargo, salvo en materia de los *trabajadores migrantes*, lo cierto es que el Derecho Internacional de la migración se ha basado principalmente en la aplicación de dispersas normas de Derecho Internacional<sup>18</sup>.

---

estándares protegen el derecho a la no-discriminación, el derecho a la defensa y al debido proceso, así como el derecho de acceso a la justicia, los derechos de protección a la familia y niños, y el derecho a la identidad. Entre otros, *vid* Goodwin-Gill, Guy, "International Law and Human Rights: Trends concerning International Migrants and Refugee", en *The International Migration Review* 23, N° 3, 1989, pp. 526 y ss.

<sup>17</sup> El Derecho Internacional de los derechos humanos de los migrantes se ha basado en el principio de no-discriminación, conforme al cual los derechos humanos deben garantizarse por igual a todas las personas, incluidos los migrantes. Puede verse al respecto la Resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU N° 67/172, sobre *protección de los migrantes*. En la práctica, por lo anterior, y salvo en el área laboral, no existe un catálogo especial de derechos del migrante, pues los estándares más bien pretenden asegurar la protección universal de los derechos humanos, incluso, a quienes son migrantes. Véase, entre otros, a Olney, Shauna y Cholewinski, Ryszard "Migrant Workers and the Right to Non-discrimination and Equality", en *Migrants at Work, Migrants at Work*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 260 y ss. Como se resume, existen estándares internacionales de Derecho Laboral sistematizados en especial por la Organización Internacional del Trabajo, que han permeado al Derecho Internacional.

<sup>18</sup> Véase, entre otros instrumentos, la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución N° 45/158 de 18 de diciembre de 1990. Su supervisión se ha encomendado a la *Comisión de Migrantes Trabajadores*.



El Derecho Internacional de los migrantes comenzó a cambiar a resultas de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable*, que previó la necesidad de adoptar políticas globales para asegurar que la *movilidad global* de personas pudiese apuntalar el desarrollo sustentable, considerando los efectos positivos que la migración puede producir en el crecimiento económico como elemento catalizador de la difusión del conocimiento<sup>19</sup>, tal y como se reconoció en la *Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes*, de 2016<sup>20</sup>.

Para cumplir con este propósito y uniformar los estándares de derechos humanos aplicables a la migración internacional, en 2018 la ONU culminó la redacción del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, aprobado en diciembre de ese año<sup>21</sup>. El objeto del

---

<sup>19</sup> El énfasis se ha colocado en la movilidad antes que en el concepto de migración, para enfatizar los efectos favorables que la movilidad de personas puede tener para el crecimiento económico. Véase en este sentido el reporte de la *Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes* correspondiente al año 2016. El fundamento de esta visión es que la migración puede ser un catalizador para la difusión del conocimiento y, por ende, para promover el crecimiento económico. *Vid.*: Bahar, Dany y Rapoport, Hillel, "Migration, Knowledge Diffusion and the Comparative Advantage of Nations", en *Economic Journal* 128-612, 2018, pp. 273 y ss., y Nedelkoska, Ljubica, et al., *Immigration and Economic Transformation. A Concept Note*, Center for International Development-Harvard Kennedy School, 2017.

<sup>20</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016 (A/71/L.1). La ONU ha venido promoviendo *Diálogos de Alto Nivel en materia de migración internacional y desarrollo*. *Vid.*: *Migration Policy Practices. Vol. II, N° 4*, 2013, IOM. Pueden consultarse también las actividades del *Foro Global sobre Migración y Desarrollo* en: <https://gfmd.org> [Consulta: 12.4.20]

<sup>21</sup> La Asamblea General, mediante Resolución N° 72/244, acordó que la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar

Pacto es establecer lineamientos globales comunes que dejan a salvo la soberanía del Estado sede para diseñar e implementar políticas migratorias. Según su párrafo 11, el Pacto “ofrece un panorama completo de la migración internacional y reconoce 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”<sup>22</sup>. No obstante, las dificultades apreciadas durante la negociación de este pacto, y la forma jurídica adoptada, demuestran la tensión existente entre migración y soberanía estatal<sup>23</sup>.

---

el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular aprobaría un documento final negociado y convenido a nivel intergubernamental, intitulado “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”. El texto final fue aprobado por la Conferencia Intergubernamental en Marruecos, entre el 10 y 11 de diciembre de 2018.

<sup>22</sup> El principio tras el *Pacto*, resumido por el Grupo de Migración Global, es que la migración, en la era de la globalización, exige de políticas públicas coordinadas que permitan la inclusión ordenada de los migrantes en el desarrollo. Véase al respecto, del Grupo, el documento *Realizing the Inclusion of Migrants and Migration in the Post-2015 United Nations Development Agenda*, de 2015 en [http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/ForCirculation\\_Post-2015\\_discussion%20paper\\_April\\_2015.pdf](http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/ForCirculation_Post-2015_discussion%20paper_April_2015.pdf). [Consulta: 12.4.20]

<sup>23</sup> Lo importante del *Pacto* es que, pese a las dificultades durante su negociación, fue finalmente adoptado. La intención original, hacia 2017, era ciertamente ambiciosa: que el *Pacto* fuese suscrito por todos los Estados de la ONU. Estados Unidos decidió no participar en las negociaciones, lo que no impidió avanzar en la aprobación del texto final en diciembre de 2018, que tampoco ha sido refrendado por todos los Estados miembros. La forma final adoptada (se trata de un pacto de naturaleza más política que jurídica) no le resta, sin embargo, relevancia en su condi-

En resumen, la migración se caracteriza por la movilidad de personas, especialmente, de su Estado de residencia al Estado sede receptor. Tal y como se asume en el *Pacto*, la migración debe ser resultado de una opción individual o familiar, y no una necesidad. En tal sentido, los esfuerzos desde la ONU se han centrado en promover la migración ordenada y segura a los fines de promover el desarrollo económico sustentable e inclusivo, todo lo cual justifica la protección de los derechos humanos del migrante, lo que ha entrado en tensión con concepciones jurídicas tradicionales de la soberanía estatal.

2. *Los dos conceptos de refugiados: el concepto estricto de la Convención de Refugiados y el concepto ampliado de la Declaración de Cartagena y aceptado en la Declaración de Nueva York. Hacia un nuevo concepto de refugiado basado en la centralidad de los derechos humanos*

A diferencia del concepto de migrante, que puede determinarse con facilidad, el concepto de refugiado es mucho más elusivo, en parte, como resultado de su disperso tratamiento en el Derecho Internacional.

---

ción de documento que resume principios generales en torno a los estándares mínimos de tratamiento de los migrantes en el Derecho Internacional. *Cfr.*: Newland, Kathleen, "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement", en *International Journal of Refugee Law* 30, N°. 4, 2018, pp. 657 y ss. Las reservas mostradas hacia el Pacto, en resumen, responden a la preocupación en torno a su compatibilidad con la soberanía estatal para regular a los migrantes. *Cfr.*: Capone, Francesca, "The Alleged Tension between the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and State Sovereignty: 'Much Ado about Nothing'?", en *Leiden Journal of International Law* N° 3, 2020, pp. 713 y ss.

### A. Refugiado en sentido estricto. El derecho de asilo

El concepto estricto de refugiado deriva de la evolución del *Derecho Internacional de los refugiados*, y quedó recogido en la Convención relativa al estado de los refugiados o *Convención de Ginebra* de 1951<sup>24</sup>. Este concepto tiene un componente *esencialmente político*. En efecto, el concepto estricto se compone de dos elementos, según el artículo 1.A.2 de la *Convención*<sup>25</sup>: (i) el refugiado es toda persona que encontrándose fuera de su país de residencia, tiene temores debidamente fundados de que será *perseguido* por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por opiniones políticas, y (ii) tal persona no puede –o no quiere, debido a temores fundados– requerir la protección del país de su naciona-

---

<sup>24</sup> Este concepto encuentra su antecedente inmediato en el artículo 6 de la Resolución N° 428 (v) de 14 de diciembre de 1950, adoptada por la Asamblea General de la ONU, y por la cual se establece la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Cfr.: Lehmann, Julian M., “At the crossroads: The 1951 Geneva Convention today”, en Juss, Satvinder, *Research Handbook on International Refugee Law*, Research Handbooks in International Law, Cheltenham, 2019, pp. 2 y ss.

<sup>25</sup> Según ese artículo, el concepto de refugiado aplica a toda persona que se encuentre fuera del país de su nacionalidad y que no pueda o, en su caso, no quiera acogerse a la protección de su país de nacionalidad, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. También aplica a quien 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. Este concepto restringido, como se observa, coloca especial énfasis en el elemento de persecución, todo lo cual requiere de acciones específicas del Estado de residencia.

lidad. Como se observa, la clave para definir al refugiado es la causa por la cual éste se encuentra fuera del país de residencia, y que no es otra que los *fundados temores* derivados de los específicos elementos mencionados en la Convención, y que se asocian con violaciones a derechos humanos que involucran *acciones específicas de persecución*. Se advierte que el país de la residencia puede ser distinto al país de la nacionalidad, pero lo relevante es la valoración en cuanto a la persecución que la persona puede sufrir en su país de residencia, y que le fuerza a huir o a no volver, según los casos<sup>26</sup>.

Como puede observarse, *el refugiado es un tipo especial de migrante*. En efecto, *todo refugiado es migrante, aun cuando no todo migrante es refugiado*. Es por ello que, a diferencia del régimen del migrante en el Derecho Internacional, el régimen del refugiado sí parte del reconocimiento de derechos humanos especiales, basados precisamente en la posición de vulnerabilidad del refugiado<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> El protocolo de 1967 eliminó la limitación temporal derivada de la Convención, manteniendo el concepto de refugiado. Originalmente, este concepto solo aplicaba a hechos sucedidos antes del 1° de enero de 1951. Véase en general a Goodwin-Gill, Guy S., y McAdam, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 35 y ss. Como explican los autores, las dificultades para precisar el concepto jurídico de refugiado pueden obstaculizar la debida protección de derechos humanos.

<sup>27</sup> El párrafo 4 del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* lo resume así: “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,

Estos derechos humanos especiales derivan de la *Convención de Ginebra*, así como de otros instrumentos internacionales que se orientan a salvaguardar a los refugiados, vista su posición de vulnerabilidad. Un componente clave es el así llamado *estatuto de los derechos humanos de los refugiados*, basado fundamentalmente en el *derecho de asilo*. Incluso, el derecho de asilo –reconocido, entre otros, en el artículo 14.1 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*– puede considerarse una de las fuentes inmediatas del estatuto de los derechos humanos de los refugiados. Muy especialmente en América Latina, pues esta región ha sido pionera en el reconocimiento del derecho al asilo<sup>28</sup>.

---

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”.

<sup>28</sup> Desde el *Tratado de Derecho Penal Internacional* de 1889, pasando por las *Convenciones sobre Asilo Territorial y sobre Asilo Político*, suscritas en Caracas en 1954, el derecho de asilo hoy encuentra recepción en el artículo 22.1 de la *Convención América sobre Derechos Humanos*, o Pacto de San José. Cfr.: San Juan, César, “Informe general de la investigación”, en *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*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, San José, 2004, pp. 23 y ss. Véase también a Goodwin-Gill, Guy S., y McAdam, Jane, *The Refugee in International Law*, cit., pp. 37 y ss., así como 201 y ss. En especial, desde América Latina, entre otros, *vid* Gros Espiell, Héctor: “El Derecho Internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, en *Asilo y protección internacional de los refugiados en América Latina*, Universidad Autónoma Nacional de México, México D.F., 1982, pp. 33 y ss.

En tal sentido, el asilo puede ser definido como un *régimen jurídico de protección especial*, por el cual el Estado acepta proteger a un extranjero a los fines de evitar violaciones a sus derechos humanos por motivos de persecución. Los Estados tienen el derecho a otorgar asilo –no así el deber– y todas las personas tienen el derecho humano a *solicitar asilo*. Como se observa, existe una estrecha relación entre el concepto estricto de refugiado y el asilo, en tanto ambas figuras proceden en casos de riesgos a los derechos humanos basados en razones de persecución<sup>29</sup>.

Es importante en todo caso aclarar que el asilo, para el Estado sede, responde a una decisión interna basada en su soberanía y las políticas domésticas migratorias. Con lo cual, el Estado sede o receptor no tiene el deber de otorgar el asilo, lo que en modo alguno ampara la posibilidad de negativas arbitrarias a tal derecho. Sin embargo, en el orden doméstico, la decisión del Estado receptor suele regularse como un acto administrativo mayormente discrecional, lo cual permite negar, discrecionalmente, el asilo. Desde el Derecho venezolano, el artículo 39 de la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas* dispone lo siguiente:

---

<sup>29</sup> El asilo es definido como una protección especial que el Estado otorga a quienes son perseguidos, sea en sedes diplomáticas (típicamente, para proteger al perseguido en el Estado de residencia y eventualmente permitir su salida) o en su propio territorio (cuando el perseguido se desplaza al Estado receptor para buscar protección). En el primer caso se habla de asilo diplomático, y en el segundo de asilo territorial. *Vid. Glosario sobre la migración, cit.* p. 8. En tal sentido, puede igualmente verse a Goodwin-Gill, Guy S., "The International Law of Refugee Protection", en *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 37 y ss.

“El Estado venezolano, en ejercicio de su soberanía y de conformidad con los tratados, convenios y acuerdos internacionales ratificados por la República, podrá otorgar asilo dentro de su territorio a la persona perseguida por motivos o delitos políticos señalados en el artículo 38, una vez calificada la naturaleza de los mismos”.

El verbo “podrá” resalta la naturaleza discrecional de esta decisión. Con lo cual, el asilo es otorgado o negado como resultado de una decisión discrecional. La Ley solo contempla una prohibición específica de otorgar asilo en caso de graves violaciones a derechos humanos u otros delitos semejantes<sup>30</sup>. Salvo ello, es posible que el asilo sea negado por razones de interés general. Empero, y como recuerda el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para el caso venezolano, lo anterior no permite denegatorias de asilo arbitrarias.

En todo caso, el estatuto del refugiado va más allá del derecho al asilo, al punto que el refugiado goza de derechos al margen de su posible asilo. De esa manera, el derecho esencial del refugiado es el *derecho a la no-devolución* al Estado de la residencia, de acuerdo con el cual el Estado receptor no puede devolver al refugiado al Estado de residencia, precisamente, ante los riesgos a sus derechos humanos. Este derecho comporta una obligación negativa, y deja a salvo el régimen jurídico de la residencia del refugiado en el Estado receptor, como luego se amplía.

---

<sup>30</sup> Artículo 41: “no podrá otorgarse asilo a ninguna persona que se encuentre inculpada, procesada o condenada ante tribunales ordinarios competentes por delitos comunes, o que haya cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad definidos en los instrumentos internacionales”.



La distinción entre el estatuto del refugiado y el derecho al asilo es admitida en el Derecho venezolano. Así, la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas* establece un catálogo de derechos para el refugiado, todo lo cual exige que la Administración Pública declare tal condición. Junto a ello, y de manera adicional, se contempla el derecho al asilo. Con lo cual, el refugiado goza de derechos más allá de su condición de asilado<sup>31</sup>.

La referencia al Derecho venezolano permite abordar un aspecto práctico: la necesaria calificación jurídica del refugiado, lo que es una decisión del Estado receptor. Esa calificación depende del concepto de refugiado, y exige acreditar el cumplimiento de los hechos en los cuales este concepto se basa. Así, como se explica en este trabajo, mientras que la migración es un hecho, el refugiado responde a una decisión jurídica.

Ahora bien, entre el momento en el cual el migrante arriba al Estado receptor invocando su condición de refugiado, y el momento en el cual el Estado reconoce esa condición, media un lapso de incertidumbre, pues en ausencia de calificación jurídica expresa, el migrante no podría ser considerado estrictamente como refugiado. Aquí tiene especial interés el derecho de no-devolución, que debe aplicar ante la petición o solicitud que hace el migrante en cuanto a su condición de refugiado, que no tiene por qué coincidir con la petición de asilo. En el Derecho venezolano, lo anterior permite distinguir entre la petición de reconocimiento de refugiado, la petición de

---

<sup>31</sup> El artículo 14 de la Ley regula la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, para su consideración por la Comisión Nacional para los Refugiados. La Ley reconoce el catálogo de derechos del refugiado, distintos a aquellos derivados del asilo.

asilo, y el derecho a no ser devuelto mientras cualquiera de esas peticiones es decidida<sup>32</sup>.

Con lo cual, y en resumen, el concepto estricto de refugiado se basa en las acciones de persecución que, en el Estado de la residencia, fuerzan a la persona a emigrar -o le impiden retornar. Quien invoca esa condición tiene derecho a solicitar al Estado receptor el reconocimiento de su condición de refugiado, lo que permitirá gozar de derechos especiales. Además, y según los casos, quien invoca razones de persecución puede además solicitar la protección a través del asilo. Aun cuando el asilo depende de razones de persecución, el refugiado tiene derechos que no dependen del otorgamiento del asilo. La base del estatuto de derechos de refugiados es la no-devolución, que impide al Estado receptor devolver al desplazado, para evitar violaciones a sus derechos humanos.

B. *El concepto ampliado o complementario de refugiado desde la Declaración de Cartagena y la centralidad de los derechos humanos. Su recepción en la Declaración de Nueva York*

El concepto estricto de refugiado se ha ampliado a los fines de reconocer la aplicación de la figura en casos que no entrañan persecución bajo los estrictos criterios de la *Convención*. Así, ese ***concepto ampliado o complementario de refugiado*** ha derivado de diversas Convenciones dictadas para circunstancias específicas, en concreto, en

---

<sup>32</sup> Como vimos, la petición de refugiado es regulada en el artículo 14, mientras que la petición de asilo es regulada en los artículos 39 y 40. Por su parte, el artículo 7 reconoce el derecho a la no-devolución para quien solicite el reconocimiento de su condición de refugiado.

África<sup>33</sup>. Tal es el caso de la llamada *Declaración de Cartagena* de 1984<sup>34</sup>. Considerando la experiencia en Centroamérica, tal Declaración propuso aplicar el concepto de refugiado a “*las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*”.

Otro antecedente importante en la ampliación del concepto de refugiado es la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1986, en el caso *Soering vs. United Kingdom*, en la cual se concluyó que el Convenio Europeo de Derechos Humanos sería violado si se admite la expulsión de un ciudadano a un Estado en el cual existan motivos fundados de riesgos de tratos contrarios al artículo 3 del Convenio, en especial, de tratos de tortura, inhumano y denigrantes<sup>35</sup>. Esto ha dado lugar a la llamada *protección complementaria* a la *Convención de Ginebra*, que rige cuando la Convención no es aplicable, a pesar de que la persona se encuentra en situación de riesgo de sus derechos humanos que le fuer-

---

<sup>33</sup> El concepto se ha ampliado a situaciones derivadas de conflictos externos, ocupaciones, dominaciones extranjeras o eventos que perturban seriamente el orden público. *Cfr.*: Artículo 1.2, *Convención que rige aspectos específicos de los problemas de refugiados en África*.

<sup>34</sup> *Declaración de Cartagena sobre los refugiados*, adoptada por el Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, en Cartagena de Indias, Colombia, el 22 de noviembre de 1984.

<sup>35</sup> Goodwin-Gill, Guy S., “The International Law of Refugee Protection”, *cit.*, p. 41.

zan a desplazarse o, en su caso, a no volver al Estado de la residencia<sup>36</sup>.

En el Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana también alude a la protección complementaria, en la Resolución N° 4/19, de 7 de diciembre, de los “*principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas*”.

De acuerdo con esa Resolución, se entiende por protección complementaria:

“La protección que debe brindarse a toda persona que no siendo considerada refugiada o asilado, no puede ser devuelta al territorio de otro país en donde su vida o libertad peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Con lo cual, el sexto principio, al enunciar la no-devolución, hace alusión a situaciones de riesgo en el Estado de la residencia, más allá de casos específicos de persecución:

“ninguna persona será expulsada, devuelta, extraditada o, trasladada de manera informal o entregada, de ninguna manera, puesta en las fronteras de otro

---

<sup>36</sup> McAdam, Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 197 y ss. Esta protección se basa en la Directiva 2011/95UE, 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*”.

país, sea o no de su nacionalidad, donde su vida o libertad peligren o donde sería sometida a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

La ampliación del concepto de refugiado, incluso, ha sido reconocida en la ya citada *Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes*, la cual no solo menciona expresamente a la *Declaración de Cartagena* sino que además, reconoce que los movimientos de refugiados pueden ser impulsados por varias causas, que van más allá de la persecución política (párrafos 64, 66 y 67).

En similar sentido, en 2018 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) propuso ante la Asamblea General de la ONU, la adopción del *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, como derivación de la *Declaración de Nueva York*. Esta propuesta se centra en cuatro objetivos, a saber, (i) aliviar las presiones sobre el Estado receptor o sede de los refugiados; (ii) empoderar a los refugiados para que puedan satisfacer sus propias necesidades; (iii) promover la cooperación con terceros Estados y (iv) apoyar al Estado de la residencia para que supere las condiciones que impulsan el flujo de refugiados (párrafo 7). Así, el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, aun cuando no ahonda en el concepto de refugiado, sí hace alusión a la *Declaración de Cartagena* (párrafo 5) y reconoce que los movimientos de refugiados pueden responder a diversas causas (párrafos 8 y 9), todo lo cual va en sintonía con el concepto ampliado de refugiado<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> La Asamblea General aprobó el *Pacto* el 17 de diciembre de 2018, con 181 a favor, y los votos de Estados Unidos y Hungría en contra (con las abstenciones de Eritrea, Liberia y Libia). En tal sentido, el *Pacto* se incluyó en el *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, en Resolución apro-

La diferencia entre el concepto estricto y el concepto ampliado de refugiado se ubica en las causas que llevan a calificar a una persona migrante como refugiado. Así, mientras que el concepto de la *Convención de Ginebra* solo aplica ante las causas específicas del citado artículo 1 (causas que involucran persecución), el concepto ampliado aplica, en general, ante cualquier causa que suponga una “*grave perturbación del orden público*” aun cuando no envuelvan acciones específicas de persecución<sup>38</sup>.

---

bada por la Asamblea General mediante Resolución N° 73/151. Entre otros, la Resolución consideró que “*la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 son la base del régimen internacional de protección de los refugiados, reconoce la importancia de que los Estados partes los apliquen plena y eficazmente y de los valores que encarnan, observa con satisfacción que 149 Estados son ahora partes en uno o ambos instrumentos, alienta a los Estados que no son partes a que consideren la posibilidad de adherirse a esos instrumentos y a los Estados que son partes con reservas a que consideren la posibilidad de retirarlas, subraya, en particular, la importancia de que se respete plenamente el principio de no devolución, y reconoce que varios Estados que no son partes en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados han dado pruebas de generosidad acogiendo a estos*”. Como sucedió con el instrumento jurídico sobre migraciones, el *Pacto Mundial sobre los Refugiados* puso en evidencia la tensión entre la soberanía estatal y el Derecho Internacional, lo que puede explicar la forma jurídica adoptada. En todo caso, en tanto texto que recopila los estándares mínimos de protección de los refugiados, se trata de un instrumento de gran relevancia. *Vid.*: Triggs, Gillian D, y Wall, Patrick C J. “The Makings of a Success: The Global Compact on Refugees and the Inaugural Global Refugee Forum”, en *International Journal of Refugee Law*, Volumen 32, N° 2, 2020, pp. 283 y ss.

<sup>38</sup> En términos jurídicos, mientras que la enumeración de los casos de refugiados en la *Convención de Ginebra* es cerrada (aplica solo en casos de persecuciones por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por opiniones

Ahora bien, desde la perspectiva de América Latina, es preciso recordar que la *Declaración de Cartagena* es un acuerdo informal adoptado en el marco del *Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, y que por ende, contiene solo recomendaciones atendiendo a las particulares condiciones de esos países<sup>39</sup>.

Empero, sería un error considerar que la Declaración, y por ende, la ampliación del concepto de refugiado es jurídicamente intrascendente.

Por el contrario, desde la perspectiva de los derechos humanos, puede afirmarse que *el concepto ampliado de refugiado ha sido incorporado al Derecho Internacional de los refugiados*, particularmente en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, el concepto de refugiado está asociado a diversos derechos

---

políticas), el concepto ampliado es abierto (aplica en cualquier situación que sea catalogada como “grave perturbación al orden público”).

<sup>39</sup> Posteriores Coloquios han ahondado en estas recomendaciones. Es el caso de la Declaración de San José (1994), la Declaración de México (2004) y recientemente, la Declaración de Brasil (2014). En cuanto a los orígenes de la Declaración de 1984, entre otros, *vid Memoria del Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, San José de Costa Rica, 1994. Como se explica allí, la Declaración surgió ante la necesidad de adecuar el marco jurídico de los refugiados ante las migraciones derivadas de la crisis política en Centroamérica, aun cuando su propósito fue avanzar en la construcción de un estatuto más amplio para los refugiados. *Cfr.*: Asomani, Koj, “Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados”, pp. 185 y ss.

humanos reconocidos en Tratados Internacionales, como el derecho a la vida, a la salud y a la integridad personal. Con lo cual, el concepto de refugiado *debe siempre interpretarse en el sentido más favorable a la protección de los derechos humanos*. De allí que, pese a que la *Declaración de Cartagena* es un instrumento informal con un ámbito de aplicación muy específico, ella constituye un precedente importante en cuanto a la interpretación del concepto de refugiado en el sentido más favorable a los derechos humanos<sup>40</sup>, especialmente, desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>41</sup>.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha analizado el Derecho Internacional de los refugiados desde una perspectiva amplia, procurando la protección efectiva de los derechos humanos y considerando, incluso, el concepto ampliado de refugiado en la *Declaración de Cartagena*. De esa manera, en el caso *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, en sentencia de 25 de noviembre de 2013, la Corte concluyó lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Este aspecto fue resaltado en la *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*. (CIREFCA). Vid.: “International Conference on Central American Refugees (CIREFCA), Guatemala City, 29-31 May 1989 - Declaration and Concerted Plan of Action”, en *International Journal of Refugee Law*, 1(4), 1989, pp. 574-58.

<sup>41</sup> En tal sentido, se ha considerado que la Declaración contribuyó a uniformar el lenguaje del Derecho de refugiados en la región, incluso, influyendo en legislaciones domésticas en aspectos que van más allá de la ampliación del concepto de refugiado. Vid.: Gross Espiell, Héctor, *et al.*, “Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Central America”, en *International Journal of Refugee Law* N° 2(1), 1990, pp. 83 y ss.



“Posteriormente, fue adoptada la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en un coloquio realizado por ACNUR y otras instituciones que se llevó a cabo en noviembre de 1984 en Cartagena de Indias, Colombia. Entre otros, había expertos de los seis países centroamericanos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y de los países que conformaban el grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), la cual amplió la definición de refugiado para abarcar, además de los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, 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 derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Esta Declaración ratificó la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado. La definición ampliada de refugiado contenida en esta Declaración ha sido adoptada en 14 diferentes legislaciones nacionales en la región latinoamericana y, en el caso de Bolivia, fue incluida en el Decreto Supremo 19640 de 4 de julio de 1983<sup>174</sup>, que tuvo aplicación en los hechos del presente caso”.

De hecho, tal y como recordó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la definición ampliada de refugiados tomó en cuenta la evolución de la doctrina interamericana de derechos humanos<sup>42</sup>:

---

<sup>42</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de per-*

“Posteriormente, la Declaración de Cartagena tomó como base la definición que había sido propuesta por la CIDH para la definición ampliada de refugiado fijada en dicho instrumento. La misma Declaración de Cartagena, en su Conclusión III, se reconoce a la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como una de las fuentes de la definición ampliada de refugiado”.

En tal sentido, ACNUR convocó en 2013 una mesa de trabajo para el análisis de la *Declaración*. Entre las conclusiones formuladas, destaca la opinión conforme a la cual, aun cuando la *Declaración* no tiene efectos jurídicos directamente vinculantes, ella ha influenciado el Derecho Nacional e Internacional de los refugiados. Con lo cual, se trata de un instrumento que aborda la problemática de los refugiados con un enfoque pragmático, procurando la interpretación extensiva del estatuto de refugiados de acuerdo con los postulados del Derecho Humanitario<sup>43</sup>.

Así, es posible sostener que el concepto ampliado de la *Declaración de Cartagena* es parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por ello, a esos fines, ***el concepto de refugiado comprende también a toda persona que por “graves perturbaciones del orden público” es***

---

*sonas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2015, pp. 52 y ss. También, véase la citada Resolución N° 4/19.*

<sup>43</sup> ACNUR, *Expert roundtable Interpretation of the extended refugee definition contained in the 1984 Cartagena Declaration on Refugees. Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration*, Montevideo, Uruguay, 15 -16 de octubre de 2013.

*forzada a desplazarse a otro país*, incluso, si tales graves perturbaciones no responden a casos de persecución en las específicas situaciones de la *Convención* de 1951, tal y como también se desprende de la *Declaración de Nueva York*. Ello es consistente con el principio *pro persona* reiteradamente afirmado por la Corte Interamericana, conforme al cual debe siempre propenderse a la interpretación más favorable a los derechos humanos -lo que favorece la recepción del concepto ampliado de la *Declaración de Cartagena*<sup>44</sup>.

Ello va en sintonía, además, con el artículo 1 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que reafirma la centralidad de los derechos humanos y el deber de los Estados de promover y proteger esos derechos, adaptando incluso las decisiones domésticas necesarias para garantizar el respeto a esos derechos. Esto determina que la *Convención*, y en general, el *corpus iuris interamericano*, prevalezcan sobre los Derechos domésticos. Como la Corte Interamericana ha recordado<sup>45</sup>:

“El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones.

---

<sup>44</sup> Entre otras, *vid.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 5 de julio de 2004, caso *19 Comerciantes vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 173.

<sup>45</sup> Opinión Consultiva OC-16/99, de 1 de octubre de 1999, párrafo 115.

Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo”.

La *Declaración de Cartagena* debe entenderse como parte del *corpus iuris interamericano*, con lo cual, para cumplir con el deber impuesto en el artículo 1 de la Convención Americana, es necesario adoptar el concepto ampliado de refugiado, en la medida en que ello permita prevenir violaciones a derechos humanos de la persona por graves perturbaciones al orden público. Esta protección es complementaria a la que deriva del estatuto de refugiado, según la *Convención* de 1951, y por supuesto, complementaria a la que podría derivar del asilo.

En Venezuela, como vimos, el artículo 5 de la Ley que rige la materia contempla el concepto estricto de refugiado basado en casos de persecución. Pero el artículo 4 dispone que “*en caso de duda en la interpretación y aplicación de alguna norma*”, se aplicará la interpretación más favorable al goce o ejercicio de los derechos del solicitante de refugio o asilo, esto es, la interpretación *pro persona*, como corresponde al Sistema Interamericano. Con lo cual, en Venezuela, si el concepto estricto del artículo 5 supone riesgos de violación a derechos humanos, deberá adoptarse el concepto ampliado de la *Declaración de Cartagena*, ante la prevalencia del *corpus iuris interamericano*.

El caso de Venezuela permite explicar mejor el contexto en el cual el concepto ampliado de la *Declaración de Cartagena* es relevante. Así, como vimos, el concepto estricto depende de la calificación jurídica del Estado receptor, que debe acreditar que el migrante reúne las condiciones del concepto estricto de refugiado, relacionado con casos de persecución (una decisión que solo puede ser adoptada mediante análisis casuísticos). Por

ello, el concepto tradicional está diseñado para situaciones individuales, o sea, casos específicos de persecución que pueden ser declarados mediante el análisis de los hechos correspondientes<sup>46</sup>. Pero lo cierto es que hay situaciones en las cuales el flujo de migrantes no responde a situaciones individuales de persecución, sino a graves alteraciones al orden público que colocan en riesgo los derechos humanos de amplios sectores. En esos casos, la Convención Americana exige la protección de esos derechos, más allá de la calificación jurídica de un caso individual de persecución.

Es por ello que el concepto ampliado supone la protección complementaria a la *Convención* de Ginebra. Esto implica que el concepto ampliado no prejuzga sobre la declaratoria jurídica de refugiado en el Estado receptor, ni sobre el estatuto de derechos del refugiado. Por el contrario, el concepto ampliado brinda una protección complementaria y especial a aquellos migrantes que se han desplazado de su Estado de residencia, por graves alteraciones al orden público que, sin embargo, no pueden ser calificadas como actos de persecución, que requieren siempre destinatarios determinados o determinables. Como veremos, esto es fundamental para el derecho a la no-devolución.

En resumen, el concepto ampliado de refugiado se basa en los desplazamientos forzados por graves perturbaciones al orden público en el Estado de residencia, sin

---

<sup>46</sup> Por casos individuales de persecución entendemos los casos en los cuales el Estado de residencia emprende acciones de persecución a destinatarios determinados o determinables, incluyendo a personas, grupos de personas e incluso, sectores vulnerables de la sociedad, como minorías étnicas. Pero siempre es necesario que el desplazamiento responde a estas acciones individuales.

necesidad de que se existan acciones individuales de persecución. Ese concepto es relevante para garantizar derechos humanos de quienes son forzados desplazarse bajo estas condiciones, de manera complementaria -o adicional- al estatuto de refugiado derivado de la *Convención* de 1951, y tanto más, al estatuto de derechos del asilo. En el Sistema Interamericano, este concepto es aceptado en la *Declaración de Cartagena* que debe formar parte del *corpus iuris interamericano*. Con lo cual, los Estados parte de la Convención Americana tienen el deber de proteger los derechos humanos de quienes sean desplazados por graves perturbaciones al orden público en su estado de residencia, para prevenir violaciones a los derechos humanos reconocidos en el Sistema Interamericano. Esta protección complementaria se expresa, principalmente, en el derecho a la no-devolución.

C. *El estatuto del refugiado y el derecho a la no-devolución*

Una de las piedras angulares del Derecho Internacional es garantizar el principio de no-devolución (*non-refoulement*). Tal principio genera dos consecuencias relevantes para el Estado receptor: (i) el Estado receptor *debe brindar garantías efectivas de que el refugiado (o quien invoca esa condición) no será devuelto al Estado del cual huyó* y (ii) el Estado receptor *debe brindar garantías efectivas que permitan al refugiado (o quien invoca esa condición) permanecer en su territorio en condiciones acordes con la dignidad humana*, al menos, mientras decide cuál será su lugar de residencia<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> El principio de no-devolución -piedra angular del estatuto de refugiados- es considerado una norma consuetudinaria que no admite excepciones o reservas y que por ende, priva de manera

Tal y como resume el punto quinto de la *Declaración de Cartagena*, el principio de no-devolución, incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras, es:

“... piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*”.

Precisamente, para garantizar el principio de no-devolución, el Derecho Internacional ha creado un conjunto de *derechos especiales del refugiado*<sup>48</sup>. Así, (i) el Estado receptor debe implementar las medidas que permitan la residencia legal del refugiado, incluso, con

---

absoluta en el Derecho Internacional y en el Derecho doméstico. Tal carácter fue expresamente reconocido en la *Declaración de Cartagena* y ha sido luego ratificado, por ejemplo, en la *Declaración de Brasil* de 2014 (“A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees, Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean”). Con lo cual, el principio de no-devolución excede incluso del ámbito de la Convención de 1951, pues aplica a toda situación que coloque en riesgo los derechos humanos, especialmente, en casos de tratos crueles e inhumanos. Cfr.: McAdam, Jane, “Human Rights and Forced Migration”, en *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, cit., pp. 203 y ss. Estas características han aumentado los recelos de los Estados en torno al Derecho Internacional de los refugiados, en tanto la no-devolución limita la soberanía estatal para implementar políticas migratorias. Vid.: Moran, Clare Frances, “Strengthening the Principle of Non-refoulement”, en *The International Journal of Human Rights*, 2020, DOI: 10.1080/13642987.2020.1811690

<sup>48</sup> En el ámbito del Sistema Interamericano, véase en especial el informe de la Comisión, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, cit.

finde de trabajo -o ejercicio de actividades económicas incluyendo profesiones liberales- en igualdad de condiciones (artículos 17, 18, 19, 24 *Convención*). Además (ii) el Estado receptor debe garantizar el acceso de los refugiados a servicios educativos, seguridad social y asistencia administrativa artículos 22, 24 25, *Convención*). En el Anexo I del *Pacto Mundial para una Migración Segura* se amplían estos derechos, relacionados con (i) la recepción y admisión y (ii) la satisfacción de necesidades inmediatas, todo ello, (iii) a través de políticas públicas que permitan la satisfacción progresiva de las necesidades esenciales asociadas a la vida, la salud y la dignidad humana. Todo lo cual genera, en cabeza de la comunidad internacional, el deber de colaborar con el Estado receptor y en especial, con las comunidades que reciben a los refugiados.

El derecho a la no-devolución es especialmente relevante en lo que hemos considerado como el *lapso de incertidumbre*, o sea, el tiempo que media entre el ingreso de quien invoca su condición de refugiado, y la decisión del Estado receptor que reconoce tal condición. La no-devolución debería regir incluso en ese período, como medida cautelar tendiente a evitar los perjuicios irreparables que se ocasionarían si el migrante -que invoca su condición de refugiado- es devuelto -o rechazado en frontera- antes de que el Estado receptor declare su condición de refugiado.

Nótese que el *asilo* no es mencionado expresamente, pues éste debe ser valorado como uno de los mecanismos a través de los cuales el refugiado puede ejercer su derecho a fijar su residencia en el Estado receptor. Quizás por su importancia histórica -especialmente en América Latina- el derecho de asilo opacó al régimen jurídico del refugiado, especialmente por razones políticas. Pero tal institución no agota el catálogo de derechos reconocidos al refugiado.



De forma tal que el derecho a la no-devolución opera en dos ámbitos distintos. De manera definitiva, aplica para quien ha sido declarado como refugiado por el Estado receptor. Esta declaración es, típicamente, producto de un procedimiento administrativo que culmina con un acto que declara la condición de refugiado, y que eventualmente podría revisarse si varían los supuestos de hecho bajo los cuales fue dictado (por ejemplo, si cesa la persecución en el Estado de residencia). De manera cautelar, aplica para quien ingresa al Estado receptor invocando su condición de refugiado, hasta tanto esta condición sea declarada. El segundo ámbito es consecuencia de un aspecto práctico: el Estado receptor debe declarar jurídicamente la condición de refugiado, siguiendo los procedimientos de su Derecho interno. Esta decisión tiene efectos declarativos y no constitutivos, con lo cual, la protección del refugiado debe aplicar desde que la persona invoca esta condición. Luego, si una persona ingresa al Estado receptor invocando su condición de refugiado, no podría ser devuelta al Estado sede hasta tanto no se decida si, en efecto, reúne las condiciones bajo las cuales podría ser calificada como refugiado.

Bajo esta perspectiva, que se basa en la universalización y primacía de los derechos humanos, podría haber cierto solapamiento entre la solicitud de refugio y la solicitud de asilo, tanto más bajo el concepto ampliado de refugiado. La distinción jurídica entre migrante, refugiado y asilado en modo alguno puede obstruir la protección de los derechos humanos, que es el fin último de la institución de la no-devolución. Esto es una de las razones por las cuales, como incluso se deriva del *Pacto*, el Derecho Internacional de los migrantes, refugiados y asilados debe ajustarse a las tendencias actuales de la universalización y primacía de los derechos humanos.

#### D. *Recapitulación*

El Derecho Internacional se ha basado en el concepto estricto de refugiado que deriva de la *Convención de Ginebra*, que aplica en casos específicos de persecución. Ello lleva a que la calificación del migrante como refugiado responda a un análisis casuístico, para una persona o grupo de personas determinado o determinable. En tal sentido, la diferencia entre el migrante y el refugiado -no siempre clara- se traduce en el estatuto de derechos especiales de éste, derivados de la *Convención*, y entre los cuales sobresale el derecho a la no-devolución. Esto no impide aplicar, al refugiado, el catálogo general de derechos del migrante, que como vimos, parte del derecho a la no-discriminación.

Ahora bien, la experiencia práctica ha demostrado que los derechos humanos de ciertos migrantes pueden estar en peligro si éstos son forzados a volver al Estado de residencia en casos distintos a la persecución. Bajo la primacía de los derechos humanos, esto ha llevado a formular un concepto ampliado o complementario, a los fines de brindar especial protección jurídica a aquellos migrantes cuyos derechos humanos están en riesgo en el Estado de la residencia, sin perjuicio de la aplicación de la *Convención* de 1951. Este concepto ampliado es fundamental para la aplicación del derecho a la no-devolución, de acuerdo con la *Declaración de Cartagena*, la *Convención de Nueva York* y el *Pacto Global sobre los Refugiados*.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, este concepto ampliado o complementario deriva de la *Declaración de Cartagena*, cuyos efectos jurídicos han sido reconocidos por la Corte y la Comisión Interamericana, de acuerdo con el principio de interpretación más favorable a los derechos humanos, en especial, en el ámbito de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Con lo cual, la *Declaración* forma parte del *corpus iuris interamericano* que prevalece sobre los ordenamientos domésticos.

De esa manera, dentro del Sistema Interamericano, priva el concepto ampliado de refugiado basado en las situaciones de riesgo a los derechos humanos por una “grave perturbación al orden público” en el Estado de la residencia, más allá de que se trate de casos específicos de persecución. Este concepto ampliado, aclaramos, no desplaza la aplicación de la *Convención* de 1951, sino que más bien otorga una protección *complementaria*: sin perjuicio de la calificación jurídica del refugiado basado en la *Convención* de 1951, el Estado receptor debe brindar protección jurídica a aquellas personas cuyos derechos humanos estarían en riesgo por una “grave perturbación al orden público” en el Estado de la residencia, como mecanismo especial de protección de los derechos humanos reconocidos en la *Convención Americana*.

Por ello, la distinción jurídico-formal entre migrante y refugiado, y el alcance del concepto de refugiado, en modo alguno puede derivar en violaciones -actuales o potenciales- de los derechos humanos de quienes, por graves alteraciones al orden público, se ven forzados a huir de su Estado de residencia -o no pueden volver a éste- al margen del cumplimiento de los criterios de la *Convención de Ginebra*.

3. *Las migraciones forzosas, las crisis de migrantes y refugiados y las emergencias humanitarias complejas. La responsabilidad colectiva de proteger y la declaratoria prima facie de refugiado*

Desde el Derecho Internacional, se ha diferenciado entre el migrante (género) y el refugiado (especie). Más en concreto, puede señalarse que *el refugiado es un migrante forzado*, o sea, una persona que se ve forzada a

emigrar, (i) por persecuciones en los términos específicos de la *Convención de Ginebra* o (ii) por graves perturbaciones al orden público, de acuerdo con el concepto ampliado recogido en la *Declaración de Cartagena*. Precisamente, al tratarse de un caso de migración forzosa, el refugiado se encuentra en una especial posición de vulnerabilidad que exige una protección jurídica especial de sus derechos humanos.

Empero, las categorías empleadas en el Derecho Internacional no son del todo precisas, todo lo cual genera riesgos de que aspectos meramente formales reduzcan la calidad de la defensa de los derechos humanos de los refugiados. Al respecto, cabe observar que *la distinción entre migrante y refugiado en cierto sentido se ha atemperado como resultado de la universalización de los derechos humanos*. En efecto, tanto el migrante como el refugiado son titulares de derechos humanos que el Estado receptor está obligado a asegurar. Ello propende a cierta uniformidad en cuanto al respeto de los derechos humanos relacionados con la entrada, permanencia y salida en el Estado receptor, tal y como se desprende de la *Declaración de Nueva York*.

En todo caso, un ámbito en el cual interesa ahondar en la distinción entre migrantes y refugiados, desde la centralidad de los derechos humanos, es en aquellas situaciones en las cuales los desplazamientos resultan *masivos*, en lo que se conoce como *crisis de refugiados y migrantes*, típicamente asociadas a *emergencias humanitarias*. Estos episodios reflejan los inconvenientes de mantener la distinción formal excesivamente rígida entre migrante y refugiado, que no considere, además, la relevancia práctica del concepto ampliado o complementario.

A. *Las migraciones forzosas y las migraciones masivas. Hacia el concepto de "crisis humanitarias de migrantes y refugiados"*

En términos generales, puede hablarse de las *migraciones forzosas* para describir a la persona que ha sido forzada o impulsada a emigrar, lo que justifica la aplicación de un catálogo especial de derechos debido a su situación de vulnerabilidad. Más allá de cumplir con los parámetros de la *Convención de Ginebra*, lo cierto es que, conceptualmente, el concepto de "migración forzosa" debe coincidir con el concepto de refugiado de cara, al menos, a la protección complementaria que brinda la *Declaración de Cartagena*. Así, quien es desplazado en contra de su voluntad -o sea, de manera forzosa- se encuentra en una situación de vulnerabilidad que justifica, cuando menos, la aplicación del concepto complementario de refugiado.

Este desplazamiento forzoso puede responder a casos específicos de persecución o, en general, a graves perturbaciones al orden público. Lo relevante es que el desplazamiento, al ser forzoso, no puede ser tratado como migración, pues el estatuto de derechos del migrante parte del derecho a la no-discriminación, y no de la protección de la especial situación de vulnerabilidad de quien se ve forzado a migrar.

Esto es especialmente relevante en casos de *migraciones masivas*, esto es, *los grandes movimientos de migrantes*. El párrafo 6 de la *Declaración de Nueva York* alude así a "grandes movimientos" de refugiados, mientras que el *Pacto Mundial sobre los Refugiados* alude a situaciones de refugiados de gran escala o complejas (párrafo 24).

A pesar de no tratarse de un concepto jurídico definido, las migraciones masivas resultan relevantes en la medida en que ellas degeneren en una *crisis migratoria*,

esto es, *aquella situación en la cual el volumen de emigrantes en un momento dado excede la capacidad del Estado receptor*<sup>49</sup>. Estas crisis, llamadas también como “migración de sobrevivientes”, se asocian con *emergencias humanitarias*<sup>50</sup>. Tales emergencias responden a circunstancias excepcionales en las cuales ni el Estado ni la sociedad civil tienen capacidad para garantizar necesidades esenciales. Pueden responder a desastres naturales o conflictos civiles o políticos, supuesto en el cual se alude a *emergencias humanitarias complejas*. Para David Keen, estas emergencias son situaciones excepcionales relacionadas con conflictos violentos -como guerras civiles, limpieza étnica y genocidios- en las cuales ni el Estado ni la sociedad civil tienen capacidad para garantizar la satisfacción de necesidades esenciales. Se trata de emergencias generadas por la acción humana, lo que permite distinguir las de aquellas causadas por desastres naturales<sup>51</sup>.

En casos de grandes movimientos de migrantes, asociados a emergencias complejas, suele aludirse a *crisis de refugiados y migrantes*<sup>52</sup>. Tal expresión, indirectamente

---

<sup>49</sup> No toda migración masiva genera necesariamente una crisis. Así, lo importante no es solo un número elevado de emigrantes, sino el hecho de que la migración se realiza de manera simultánea y constante, al punto de desbordar la capacidad del Estado receptor. Ante la imprecisión de estos términos, entendemos que las migraciones masivas solo pueden identificarse caso por caso.

<sup>50</sup> Betts, Alexander, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Cornell University Press, Ithaca, 2013, pp. 18 y ss.

<sup>51</sup> Keen, David, *Complex emergencies*, Polity Press, Malden, 2008, pp. 1 y ss.

<sup>52</sup> La expresión “crisis de refugiados” se ha ampliado para describir migraciones forzadas masivas que demandan especial atención por parte de los Estados receptores. Puede verse un

empleada en el párrafo 24 del *Pacto Mundial para una Migración Segura*, describe aquellas situaciones en la cuales **la dimensión del flujo de migrantes supera la capacidad del Estado receptor**, todo lo cual exige acciones coordinadas de la comunidad internacional. Con lo cual, se alude a “crisis de refugiados y migrantes” para describir aquellas circunstancias en las cuales la comunidad internacional debe actuar a los fines de asegurar respuestas efectivas y oportunas conforme a los lineamientos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario, como corresponde en episodios de emergencias humanitarias.

Este concepto no es desconocido en el Derecho venezolano. Por el contrario, la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas* alude a la “afluencia masiva”, definida en el artículo 32 de la siguiente manera:

“A los efectos de esta Ley, se entenderá por afluencia masiva la llegada al territorio nacional de grupos de personas necesitadas de protección que huyen de un mismo país, dificultándose la determinación momentánea de las causas que motivaron su movilización”.

El concepto es asumido desde una posición principalmente cuantitativa, o sea, por la afluencia de “grupos de personas”, que en todo caso, son desplazados forzados pues huyen de su Estado de residencia. A tales fines, el artículo 33 reconoce la protección jurídica especial de

---

análisis histórico de tales crisis en Zolberg, Suhrke, *et al.*, *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*, Oxford University Press, Oxford, 1989, pp. 18 y ss. Igualmente, *vid* Gibney, Mark, *Global refugee crisis*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 2010, pp. y 25 y ss.

esas personas, a través de medidas temporales de no-devolución enmarcadas en el Derecho Humanitario:

“En situaciones de afluencia masiva, el Estado garantizará la admisión al territorio nacional y, en colaboración con los organismos internacionales, la asistencia humanitaria para satisfacer sus necesidades básicas, sin que en ningún caso alguna de estas personas sea devuelta”.

Esta protección es complementaria a aquella que deriva del estatuto de refugiados, todo lo cual pasa por la declaración expresa de refugiado, como reconoce el artículo 36. Con lo cual, el Derecho venezolano se ajusta a los principios del Derecho Humanitario al reconocer la protección complementaria especial de los desplazados masivos, conforme a los principios del Derecho Humanitario.

Ahora bien, la expresión *crisis de refugiados y de migrantes* es equívoca, pues en realidad, la crisis podría ser de refugiados o de migrantes, según la calificación que se dé en cada caso<sup>53</sup>. De esa manera, en sentido estrictamente jurídico, esa crisis responde a desplazamientos masivos y, por ende, forzosos, con lo cual, quienes son forzados de desplazarse deben tener la calificación de refugiados y no de migrantes. Pero ello generaría tensiones con el Estado receptor que pueden afectar la protección jurídica de los desplazados. Se insiste que ante estas

---

<sup>53</sup> Pese a ello, suele aludirse en sentido general a la crisis de refugiados y migrantes. Por ejemplo, *vid* Global Forum on Migration and Development, *Documento Conceptual*. Noveno Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo celebrado en Bangladesh, 2016, intitulado *La migración como instrumento del desarrollo sostenible de todos: hacia una agenda transformativa para la migración*.



crisis humanitarias, lo importante es la protección inmediata de derechos humanos, dejando a salvo la aplicación del Derecho Internacional y doméstico en lo que respecta al estatuto de refugiado.

En efecto, como vimos, el concepto de *crisis* debe emplearse en casos de grandes movimientos de migrantes que excedan la capacidad del Estado receptor. Nótese que esa crisis alude a un hecho, a saber, el flujo masivo de personas hacia el Estado receptor. En tal sentido, *mientras que la migración es un hecho -el flujo de personas- el refugiado es una calificación jurídica*. Con lo cual, el hecho relevante es el flujo masivo de personas, o sea, el flujo masivo de migrantes o crisis migratoria. Esa sola crisis justifica aplicar mecanismos de protección especiales, sin perjuicio de la calificación jurídica de refugiado que pueda efectuarse caso por caso.

Una forma de simplificar el lenguaje es aludir a *crisis humanitarias de migrantes y refugiados*, o incluso, *crisis humanitarias de desplazados forzados*. Esta denominación coloca el acento en la naturaleza humanitaria de la crisis y la necesidad de abordarla desde el Derecho Internacional Humanitario, sin perjuicio de la aplicación del marco jurídico internacional y nacional aplicable a los migrantes y refugiados, tal y como recientemente ha sido reconocido en los párrafos 22 y siguientes de la *Declaración de Nueva York*. La clave aquí es la *vulnerabilidad* en la cual se encuentran las personas que participan en las migraciones masivas, pues ello requiere esfuerzos especiales para satisfacer sus necesidades esenciales. Esto quiere decir que, al margen de la diferencia entre migrantes y refugiados, todo flujo masivo de personas hacia el Estado receptor debe ser atendida con base en estándares

comunes de protección de los derechos humanos aplicables en situaciones de emergencias humanitarias<sup>54</sup>.

Esta aproximación pragmática tiene una ventaja, pues los estándares de protección no dependen de la calificación formal de refugiado según la *Convención de Ginebra*, un aspecto que puede crear obstáculos en el Estado receptor que obstruyan la atención de la emergencia humanitaria compleja. A esos fines, la declaratoria "*prima facie*" de refugiado, que explicamos en el punto siguiente, resulta útil.

### B. *La declaratoria prima facie de refugiados*

La crisis humanitaria de desplazados permite aplicar la calificación *prima facie* de refugiado. En tal sentido, ACNUR ha aludido a la posibilidad de ***reconocimiento prima facie de refugiados***, esto es, la posibilidad de declarar la condición de refugiado sobre la base de un análisis preliminar y objetivo de las circunstancias del Estado de origen, especialmente, respecto de aquellos que huyen de circunstancias de riesgo<sup>55</sup>. Este método se con-

---

<sup>54</sup> Los párrafos 22 y siguientes de la *Declaración de Nueva York* enumeran los derechos comunes a los migrantes y refugiados, que parten del reconocimiento de la situación de vulnerabilidad en la cual se encuentran quienes se desplazan masivamente hacia el Estado de receptor. Por ello, el Estado receptor debe garantizar el respeto de los derechos humanos (párrafos 24 y 26); el respeto al derecho a la salud, especialmente en caso de enfermos de SIDA (párrafo 30); la igualdad de género (párrafo 31); la protección de los niños (párrafo 32); el debido proceso (párrafo 33); la protección en contra del tráfico de personas (párrafos 34 al 36); la protección en contra del racismo y xenofobia (párrafo 39) y la necesaria cooperación internacional y humanitaria (párrafo 38).

<sup>55</sup> En general, *vid* ACNUR, *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Conven-*

trapone a la *declaración individual de refugiado* que exige el análisis detenido de cada caso. Por ello, el reconocimiento *prima facie* de refugiados es particularmente relevante en casos de *migraciones masivas*, cuando las circunstancias de tal migración permitan considerar que quienes migran lo hacen huyendo de graves perturbaciones que colocan en riesgo sus derechos humanos, sin que sea posible -no al menos, de manera inmediata- evaluar casos individuales de persecución<sup>56</sup>.

Cabe acotar que la calificación *prima facie* ha sido admitida por ACNUR, incluso, de acuerdo con el concepto ampliado de la *Declaración de Cartagena*<sup>57</sup>.

Así, la declaración *prima facie* de refugiados es relevante para asegurar la aplicación del estatuto especial de derechos del refugiado derivado del principio de no-devolución, sin desmedro de la aplicación de los estándares de protección de derechos humanos aplicables en emergencias humanitarias complejas, y por supuesto, dejando a salvo el estatuto de refugiado, aplicable sobre la base de la decisión del Estado receptor que declara tal

---

*tion and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Ginebra, diciembre de 2011, en especial párrafo 23.

<sup>56</sup> Cfr.: ACNUR, *Guidelines on international protection No. 11. Prima Facie Recognition of Refugee Status*, GENERAL HCR/GIP/15/11 5, Junio de 2015. De acuerdo con este documento, el reconocimiento *prima facie* es relevante en situaciones de llegadas a gran escala de refugiados, esto es, el arribo de migrantes que requieren de protección internacional en un número tal que imposibilita el reconocimiento individual. Cfr.: Batchelor, Carol, y Edwards, Alice, "Introductory Note to UNHCR's Guidelines on International Protection on Prima Facie Recognition of Refugee Status", en *International Journal of Refugee Law* 28, No. 2, 2016, pp. 318 y ss.

<sup>57</sup> Véase específicamente el párrafo 5 del documento citado en la nota anterior.

condición. Por lo anterior, la calificación individual del refugiado no puede afectar el objetivo último de *lograr la atención inmediata y oportuna a la crisis humanitaria*, como en especial se desprende del *Pacto Mundial para una Migración Segura* (párrafos 68 y 70) y su Anexo I, que reúne los lineamientos para la atención coordinada de *grandes movimientos de refugiados*.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la declaratoria *prima facie* es un derecho que forma parte del *corpus iuris interamericano*. De acuerdo con la Corte Interamericana (opinión consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, párrafo 262):

“Ahora bien, es cierto que en la determinación de la condición de refugiado los Estados generalmente evalúan los casos de forma individual. Sin embargo, en situaciones de afluencia masiva de personas, en que la determinación individual de la condición de refugiado por lo general no resulta viable, pero existe una apremiante necesidad de brindar protección y asistencia, particularmente cuando se trata de niñas o niños, los Estados deben garantizar el acceso a la protección, la no devolución y un trato humanitario mínimo, pudiendo recurrir al reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*. Bajo este precepto, es necesario reconocer la figura de la responsabilidad compartida que implica, por un lado, que el Estado de acogida tiene la obligación de admitir a las personas que buscan asilo dentro del territorio sin discriminación y respetar los principios de no devolución y no rechazo en frontera, así como otorgar la protección internacional que corresponda, y por el otro, el Estado de origen debe propender a resolver y eliminar las causas del desplazamiento para poder garantizar una solución duradera y, en particular, la repatriación voluntaria”.

De esa manera, las obligaciones del Estado receptor de proteger los derechos humanos de las personas que participan en movimientos masivos de refugiados, e incluso, la calificación *prima facie* de la condición de refugiado, encuentran fundamento en el *deber colectivo de los Estados de proteger a los migrantes*<sup>58</sup>. Más en específico, estas obligaciones se enmarcan en el *principio de responsabilidad proteger*, que en el contexto de emergencias humanitarias complejas, refuerza la responsabilidad colectiva de los Estados de proteger los derechos humanos de quienes se ven forzados a emigrar de manera masiva, para así evitar graves violaciones a derechos humanos<sup>59</sup>.

La declaratoria *prima facie* no debe ser valorada como un riesgo a la soberanía estatal, básicamente, pues esta declaratoria se basa en la primacía de la protección de derechos humanos en emergencias humanitarias complejas. Pero desde una dimensión más práctica, esta declaratoria es preliminar, solo relevante a los fines de la aplicación preventiva del derecho a la no-devolución y la promoción de acciones coordinadas humanitarias, mientras cada Estado, en el marco del Derecho Internacional y su Derecho doméstico, implementa las políticas orientadas a regular la permanencia de los refugiados en su territorio.

---

<sup>58</sup> Hurwitz, Agnès, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 174 y ss.

<sup>59</sup> En general, *vid* Thakur, Ramesh, *United Nations, Peace and Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 272 y ss. Más en específico, *vid*. Aldoghmi, Hamzah S, "R2P and Refugee Protection: Framing the Responsibility to Protect *Prima Facie* Refugees Fleeing Mass Atrocity Crimes", en *Global Responsibility to Protect, Volumen 11, N° 1*, 2019, pp. 104 y ss.

Con lo cual, es importante precisar las diferencias entre la declaratoria de refugiado *prima facie*, y la declaratoria *individual* de refugiado:

.- La declaratoria *prima facie*, como su nombre lo indica, es preventiva o cautelar, y se realiza sin perjuicio de la declaración individual, de naturaleza más permanente. Por ello, la declaratoria *prima facie* es útil en casos de desplazamientos masivos, que no permiten -en lo inmediato- efectuar análisis individuales. Para evitar la violación de derechos humanos, especialmente en casos de devolución o rechazo, los Estados pueden optar por declarar *prima facie* a los desplazados y así garantizar los derechos humanos propios de situaciones de emergencias humanitarias.

.- La declaratoria *prima facie* es consistente con el concepto ampliado de refugiado, mientras que la declaratoria individual puede responder al concepto ampliado o al concepto restringido. En efecto, es difícil presumir que una persona o grupos de personas son perseguidos en su Estado de residencia. Pero si grupos de personas se desplazan masivamente de su Estado de residencia, puede presumirse que están huyendo debido a graves alteraciones al orden público -que podrán o no abarcar casos individuales de persecución. Por ello, como sucede con el concepto ampliado, la declaratoria *prima facie* otorga mecanismos complementarios de protección, distintos a aquellos que derivan de la declaración individual o definitiva de refugiado, o tanto más, del reconocimiento del asilo.

.- La declaratoria *prima facie* es útil en emergencias humanitarias, pues el interés es garantizar derechos humanos esenciales, incluyendo la no-devolución, mientras se estabiliza la crisis humanitaria con asistencia de la comunidad internacional, basada en la responsabilidad para proteger.

Esto facilita que los trámites jurídicos sobre la calificación de refugiado no obstruyan la protección jurídica inmediata de los desplazados masivos.

- La calificación *prima facie* es reversible, una vez superada la emergencia humanitaria, en función a las políticas domésticas migratorias. La declaración individual o definitiva de refugiado también es reversible, típicamente, cuando cesa la causa que le dio origen (la persecución, por ejemplo). Pero la reversibilidad de la declaratoria *prima facie* es la propia de las medidas cautelares, con lo cual, esa declaratoria no prejuzga sobre la calificación definitiva de refugiado, ni mucho menos sobre el régimen jurídico del asilo.

- Por último, mientras que la declaratoria definitiva de refugiado requiere de una decisión formal -típicamente, un acto administrativo- la declaratoria *prima facie* no tiene por que ser declarada formalmente, pues lo relevante es que en los hechos el Estado receptor garantice derechos humanos esenciales, incluyendo la no-devolución, mientras atiende la crisis humanitaria. Un buen ejemplo es el Derecho venezolano, que como vimos, garantiza la asistencia humanitaria de quienes son desplazados de manera masiva, sin que ello dependa de su calificación jurídica formal como refugiados *prima facie*. Con todo, la declaratoria formal de refugiado *prima facie* es de utilidad para el Estado receptor, en la medida en que le permite invocar el Derecho Internacional Humanitario para requerir la cooperación internacional orientada a atender la crisis humanitaria, especialmente, en materia de financiamiento. Como la Corte Interamericana ha señalado, la declaratoria formal de refugiado *prima facie*, incluso, puede ser emitida grupalmente.

El siguiente cuadro pretende simplificar la -confusa- distinción entre el refugiado *prima facie*, refugiado según el concepto ampliado, refugiado según el concepto

estricto y asilo. Los conceptos se ordenan en orden rigurosidad y de las acciones domésticas que el Estado receptor debe cumplir. De esa manera, mientras que el refugiado *prima facie* no requiere de mayores acciones domésticas formales, el reconocimiento del asilo precisa el mayor cúmulo de formalidades que deben ser cumplidas:

Conceptos	Contenido básico
Refugiado <i>prima facie</i>	Aplica a afluencias masivas que impiden análisis individuales y permiten presumir que el flujo migratorio responde a graves desórdenes al orden público en el Estado de residencia. Es una protección cautelar orientada a prevenir violaciones a derechos humanos, en el marco de emergencias humanitarias. No prejuzga sobre la declaratoria individual o definitiva de refugiado ni sobre el asilo, ni depende de decisiones formales.
Refugiado ampliado	Persona desplazada de su Estado de residencia por graves desórdenes al orden público que no implican casos de persecución. Puede responder a situaciones colectivas o individuales, pero su declaración formal solo es posible previo análisis individual por parte del Estado receptor.



Refugiado en sentido estricto	Persona desplazada de su Estado de residencia por acciones de persecución. Responde típicamente a situaciones individuales, con lo cual, su declaración formal solo es posible previo análisis individual por parte del Estado receptor.
Asilo	Protección especial en sedes diplomáticas o en el territorio del Estado receptor, para quien es perseguido en su Estado de residencia. Típicamente responde a razones políticas.

**Cuadro N° 1. Diferencia de conceptos claves**  
**Fuente: elaboración propia**

También interesa distinguir cómo aplica el derecho a la no-devolución según cada una de estas cuatro categorías:

Conceptos	Derecho a la no-devolución
Refugiado <i>prima facie</i>	Debe regir de manera inmediata y de pleno derecho, cuando los desplazados en forma masiva arriban al Estado receptor, ante la dificultad de peticiones individuales. Es además inherente a la declaratoria <i>prima facie</i> .

Refugiado ampliado	Aplica de manera cautelar, desde la petición de la declaración de refugiado, o de manera definitiva, en la medida en que el Estado receptor reconoce la condición de refugiado.
Refugiado en sentido estricto	Aplica de manera cautelar, desde la petición de la declaración de refugiado, o de manera definitiva, en la medida en que el Estado receptor reconoce la condición de refugiado.
Asilo	Aplica de manera cautelar, desde la petición de asilo, o de manera definitiva, en la medida en que el Estado receptor otorga el asilo.

## **Cuadro N° 2. Alcance del derecho a la no-devolución**

**Fuente: elaboración propia**

Se advierte que estos cuadros solo pretenden ayudar a comprender mejor un complejo sistema conceptual, partiendo de la primacía de los derechos humanos. Los ordenamientos jurídicos domésticos y las condiciones de cada situación marcarán diferencias y particularidades. Nuestro interés es clarificar que la declaratoria *prima facie* es, antes que nada, la protección preventiva o cautelar que el Estado receptor debe otorgar a quienes son forzados a desplazarse, para evitar la violación a sus derechos humanos, en situaciones de emergencias humanitarias. Ello deja a salvo el régimen jurídico del refugiado y el asilo.

El punto común, en todo caso, es el derecho a la no-devolución, tanto como medida cautelar como derecho propio de la declaración formal de refugiado o asilado.

Esto permite comprender mejor la utilidad práctica de la declaratoria *prima facie*. Como medida cautelar, el derecho a la no-devolución requiere que la persona -desplazada- solicite su protección, bajo el estatuto de refugiado o el régimen jurídico del asilo, todo ello en el marco de procedimientos individuales. Pero en caso de migraciones o afluencias masivas, no existen condiciones adecuadas ni para formular esas declaraciones individuales de voluntad ni para que el Estado analice casos individuales. Por el contrario, en lo inmediato, los deberes del Estado receptor en el marco del Derecho Internacional Humanitario se orientan a no devolver a los desplazados y garantizar sus derechos humanos bajo los estándares humanitarios aplicables. La base jurídica que permite aplicar esos derechos y deberes es la declaratoria *prima facie*, que puede basarse en una declaración formal -incluso de alcance general- o simplemente, en las acciones del Estado receptor cónsonas con los estándares humanitarios.

### C. *Recapitulación*

La distinción jurídica entre migrantes y refugiados, impactada por la defensa doméstica de la soberanía estatal para conducir políticas migratorias, no se adapta a los desplazamientos masivos de personas en el medio de emergencias humanitarias. Tales desplazamientos masivos, al exceder la capacidad del Estado receptor, no permiten -no al menos, en un inicio- análisis casuísticos para determinar cuáles de los migrantes forzosos pueden o no ser declarados refugiados. Pero al mismo tiempo, la naturaleza masiva y forzosa de esos desplazamientos permite comprender que la crisis de migrantes es, en realidad, crisis humanitaria.

El concepto complementario de refugiado adoptado en la *Declaración de Ginebra* otorga cobertura legal a esta conclusión, pues la emergencia humanitaria envuelve graves desórdenes al orden público que justifican aplicar estándares comunes de protección, muy en especial, en cuanto el derecho a la no-devolución y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

La calificación formal del migrante como refugiado en modo alguno puede ser un obstáculo para la aplicación de todos estos estándares. Frente a ello, la declaratoria de refugiados *prima facie*, expresa o tácita, es el vehículo adecuado para lograr el respeto de esos estándares, sin perjuicio de la aplicación estricta del estatuto del refugiado -o del asilo- a partir de un análisis caso por caso.

4. *Estados fallidos, emergencias complejas y la crisis de refugiados y migrantes. La visión holística de la Declaración de Nueva York desde la responsabilidad para proteger*

Como vimos, los grandes movimientos de refugiados suelen basarse en *emergencias complejas* relacionadas con el *colapso de la capacidad estatal*<sup>60</sup> que coloca en riesgo la satisfacción de necesidades esenciales por fallas en la capacidad del Estado y de la sociedad civil. Aun cuando no hay una específica definición de necesidades esenciales, suele comprenderse por tales el conjunto de necesidades indispensables para asegurar la vida, la sa-

---

<sup>60</sup> Vid: Wisner, B., y Adams, J., *Environmental health in emergencies and disasters. A practical guide*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2002, pp. 4 y ss. Véase igualmente a Inter-Agency Standing Committee, Working Group XVIth meeting, "Definition of complex emergencies", 2004.

lud y la existencia digna, relacionadas con alimentación, medicinas, servicios médicos y acceso a agua potable, entre otras<sup>61</sup>.

Como resultado de las crisis causadas por guerras y desórdenes civiles, especialmente luego del fin de la Guerra Fría, quedó en evidencia cómo *el colapso de la capacidad estatal para satisfacer necesidades esenciales* puede colocar en riesgo los derechos a la vida, a la salud y a la dignidad personal. Ese colapso se vincula con el llamado *Estado fallido*, también denominado *Estado frágil*, esto es, el Estado que debido a crisis civiles, políticas, sociales o económicas, ha perdido su capacidad para implementar efectivamente los cometidos públicos, todo lo cual coloca en riesgo la satisfacción de necesidades esenciales<sup>62</sup>.

Uno de los signos distintivos del colapso de la capacidad estatal son las *migraciones masivas*, precisamente, pues ante el riesgo derivado de la insatisfacción de las necesidades esenciales, la población opta por migrar masivamente a otro país. En sintonía con la *Declaración de Cartagena*, puede señalarse que las causas de la emergencia compleja suponen una “grave perturbación al orden público” que, como tal, permiten calificar como refugiados *prima facie* a quienes de manera masiva huyen de tal emergencia y del colapso de la capacidad estatal<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Väyrynen, Raimo, “Complex Humanitarian Emergencies: Concepts and Issues”, en *War, Hunger, and Displacement: Volume 1*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 44 y ss.

<sup>62</sup> Woodward, Susan, *The Ideology of failed States*, Cambridge University Press, Nueva York, 2017, pp. 12 y ss., y 34 y ss

<sup>63</sup> Macias, Lea, *Research Brief. Complex Emergencies*, Climate Change and African Political Stability, Universidad de Texas,

La relación entre los grandes movimientos de refugiados, la emergencia compleja y el Estado fallido es relevante, entre otros aspectos, por cuanto la emergencia compleja y el colapso de la capacidad estatal son indicios que permitirían facilitar la aplicación del concepto ampliado de refugiado bajo la declaratoria *prima facie*. Con lo cual, lo importante de lo anterior es que, ante grandes movimientos de migrantes, es necesario promover mecanismos de *cooperación internacional*, pues esos movimientos -por sus características- desbordan la capacidad individual de los Estados receptores. En tal sentido, la *Declaración de Nueva York* alude a la “*gobernanza global de migración*” (párrafo 49), precisamente para describir cómo las políticas públicas de la migración, como fenómeno global, deben ser abordadas desde la cooperación internacional, especialmente en caso de crisis humanitarias.

De esa manera, la *Declaración de Nueva York*, al igual que el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* y el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, ofrecen el marco jurídico para la *atención coordinada y holística de los migrantes y refugiados*, promoviendo así la *gobernanza global de la movilidad de personas*. Por ello, la *Declaración* diseña un conjunto de acciones que no solo pasan por la atención de los refugiados y migrantes, sino además, por la atención de la *causa-raíz del movimiento de personas* (párrafos 43 y 75). Esto último es una novedad pues el Derecho Internacional de los refugiados suele centrarse en la atención al refugiado pero no en la atención de la causa de la migración forzada. Sin embargo, la *Declaración* reconoce que la solución adecuada a la

---

2013. Véase igualmente a Howard, Tiffiany, *The tragedy of failure*, Praeger, Santa Bárbara, 2010, p. 21.

migración y en especial a los refugiados, es comprender, atender y solucionar la causa de esos flujos, relacionada con la crisis humanitaria en el Estado de la residencia que impulsa a las personas a salir en búsqueda de mejores condiciones.

Así, de conformidad con el párrafo 8 del *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, las políticas públicas orientadas a atender crisis de refugiados exigen también atender la causa última de esa crisis. Precisamente, esto permite enlazar el régimen de los refugiados con el *principio de responsabilidad para proteger*, de acuerdo con el cual los Estados están emplazados a actuar a los fines de prevenir y actuar en casos de graves violaciones a derechos humanos, precisamente, como sucede con la emergencia humanitaria que puede derivar en migraciones masivas forzosas<sup>64</sup>. Ello evidencia que el marco jurídico para la atención de crisis migratorias en el contexto de emergencias humanitarias no es solo el Derecho Internacional de los refugiados y de los derechos humanos, sino también el Derecho Humanitario<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> La responsabilidad para proteger resume los deberes colectivos de los Estados para intervenir y prevenir graves violaciones a derechos humanos, en situaciones que usualmente desencadenan crisis masivas de migrantes. Véase en general a Glanville, Luke, *Sovereignty and the Responsibility to Protect*, University of Chicago Press, Chicago, 2013, pp. 172 y ss. Véase también a Barnes, Richard y Tzevelekos, Vassilis, "Beyond responsibility to protect", en *Beyond responsibility to protect*, Intersentia, Cambridge, 2016, en especial, pp. 7 y ss.

<sup>65</sup> Aun cuando el Derecho Internacional Humanitario surge como mecanismo para atención de las víctimas de conflictos armados, se ha ido ampliando a las víctimas de otros conflictos graves, incluyendo aquellos relacionados colapsos económicos en el medio de graves crisis internas. *Vid*: Mading Deng, Francis, "State Collapse: The humanitarian challenge to the United Na-

La declaratoria *prima facie* de refugiados es importante, pues ella permite encuadrar la crisis humanitaria de migrantes y refugiados causadas por Estados frágiles, desde la perspectiva holística de la *Declaración de Nueva York* en el marco del principio de responsabilidad para proteger. La intervención internacional humanitaria no puede limitarse solo a garantizar los estándares de protección de los desplazados, pues si el colapso estatal no es atendido, los desplazamientos continuarán y, eventualmente, la capacidad de los Estados receptores se verá saturada. Por ello, la calificación *prima facie* de los desplazados forzosos por colapsos estatales que generan emergencias humanitarias complejas, facilita la aplicación del marco institucional del Derecho Internacional Humanitario.

---

tions", en *Collapsed States. The disintegration and restoration of legitimate authority*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1995, pp. 207 y ss.



## II.

### LA CALIFICACIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA COMO UNA CRISIS HUMANITARIA DE MIGRANTES Y REFUGIADOS

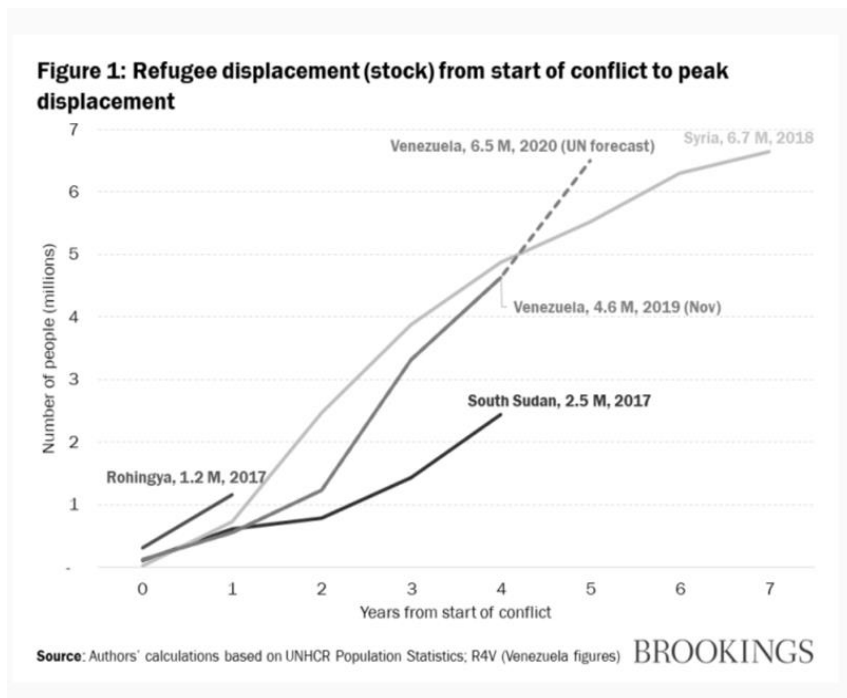
De manera progresiva, pero con especial intensidad desde 2015, Venezuela ha experimentado un flujo importante emigrantes. Las propias condiciones de tal migración dificultan precisar los datos de venezolanos que han abandonado el país. ACNUR ha estimado que para el 5 de noviembre de 2020, la suma de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos reportados por los gobiernos anfitriones asciende a 5.448.441, de los cuales, aproximadamente 4.6 millones serían refugiados y migrantes<sup>66</sup>. La Organización Internacional para los Migrantes (OIM) ha observado que esta migración -calificada, en general, como “migrantes y refugiados”- es causada por conflictos políticos, inestabilidad socioeconómica y la creciente crisis humanitaria<sup>67</sup>. Como en 2019 resumieron Dany Bahar y Meagan Dooley, la crisis venezolana

---

<sup>66</sup> Véase la página de ACNUR con cifras de Venezuela, en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>. Las cifras oficiales se toman de: <https://r4v.info/es/situations/platform> [Consulta: 13.12.20].

<sup>67</sup> *Vid:* <https://www.iom.int/venezuela-refugee-and-migrant-crisis> [Consulta: 13.12.20].

puede convertirse en la más grande del mundo. Los autores resumen este diagnóstico con el siguiente gráfico<sup>68</sup>:



**Cuadro N° 1: Proyección de la crisis de refugiados y migrantes en Venezuela, en comparación con crisis similares (2019)**

**Fuente: Bahar y Dooley**

<sup>68</sup> “La crisis de refugiados en Venezuela pronto será la más grande y con menos fondos en la historia moderna”, *Brookings*, 9 de diciembre de 2019, tomado de: <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/> [Consulta: 13.12.20].

El *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, de junio de 2019, resumió de la siguiente manera la crisis venezolana<sup>69</sup>:

“(...) la crisis de refugiados en Siria que inició en el año 2011 habría resultado en 6.3 millones de desplazados fuera de su país de origen para 2017. La guerra en Afganistán que comenzó en 1978 alcanzo a generar, de igual manera, aproximadamente 6.3 millones de migrantes y refugiados once años después que llegaron a otros países. En el caso venezolano, desde el año 2015 -en tan solo 4 años- los migrantes y refugiados alcanzan los 4 millones. Es importante notar que la velocidad en el crecimiento del número total de migrantes y refugiados venezolanos es tan alta como la crisis siria en sus primeros años”.

En el *Informe de situación noviembre de 2020*, presentado por el Grupo de Trabajo, se estima el número de migrantes y refugiados en 5.4 millones, aun cuando se señala que, por efecto de la pandemia de la COVID-19, aproximadamente 130 mil venezolanos habrían retornado a Venezuela<sup>70</sup>.

Tomando en cuenta estos datos, y las consideraciones formuladas en la sección anterior, cabe determinar si este

---

<sup>69</sup> *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, OEA, 2019, p. 18.

<sup>70</sup> Sobre este tema, de la Oficina de la Secretaría General para la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos, véase *Situación de los venezolanos que han retornado y buscan regresar a su país en el contexto del COVID-19*, OEA, septiembre de 2020, tomado de: [http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA\\_Retornados-Venezolanos\\_ESP.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA_Retornados-Venezolanos_ESP.pdf) [Consulta: 13.12.20].

flujo migratorio (i) puede ser calificado como un caso de migración forzosa y masiva, y de ser el caso, (ii) si es posible además calificar a los emigrantes como refugiados.

1. *La existencia de un caso de migración forzosa y masiva*

Las cifras de la emigración venezolana permiten calificar a ésta como masiva. De acuerdo con la *Plataforma de Coordinación de Agencias regionales para los refugiados y migrantes de Venezuela*, el flujo de personas desde Venezuela es el mayor éxodo de América Latina<sup>71</sup>. Al 5 de noviembre de 2020, la *Plataforma* estimó el número de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo en cerca de 5.4 millones, mientras que el número total de personas que requieren asistencia, incluyendo a aquellos ubicados en el Estado receptor, asciende a cerca de 6.5 millones<sup>72</sup>.

Como vimos, el Grupo de Trabajo de la OEA ha comparado la crisis de Venezuela con crisis masivas, como Siria, con un estimado -a la fecha- de cerca de 5.4 millones de migrantes, que responden al incremento del flujo de personas desde 2015. Incluso, la ACNUR ha dictado lineamientos para atender el flujo de emigrantes desde Venezuela de acuerdo con el Derecho Internacional y el Derecho Humanitario<sup>73</sup>, decisión que ha promo-

---

<sup>71</sup> *Regional inter-agency coordination platform for refugees and migrants from Venezuela*, Reporte de Septiembre 2018. La plataforma fue creada como iniciativa del Secretario de la ONU, en conjunto con ACNUR y la OIM.

<sup>72</sup> Vid: <https://r4v.info/en/situations/platform> [Consulta: 13.12.20].

<sup>73</sup> ACNUR, *Guidance note on the outflow of Venezuelans*, marzo de 2018. Entre otros, invoca la Declaración de Cartagena.

vido acciones específicas en los países de la región<sup>74</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha aludido a “crisis de migración forzada”<sup>75</sup>. Además, el Secretario de la ONU designó a Eduardo Stein como representante especial para los refugiados y migrantes venezolanos en la región<sup>76</sup>.

Con lo cual, el carácter “masivo” de la migración Venezuela, depende en primer lugar del elemento *cuantitativo* del ritmo de crecimiento de la migración venezolana desde 2015, y las expectativas del avance de ese ritmo en el futuro, más allá de la coyuntura derivada de la pandemia. La OEA ha dictado diversas decisiones que corroboran esta conclusión. Así, la Resolución N° 1.123 (2215 /19) del Consejo Permanente, de 27 de marzo de 2019, sobre la “Ayuda humanitaria en Venezuela”, señaló que:

“(...) la crisis política, económica, social y humanitaria en Venezuela ha contribuido al deterioro de la calidad de vida de sus habitantes y ha generado flujos migratorios sin precedentes con implicaciones regionales, debido a la incapacidad institucional para satisfacer necesidades básicas, como la prestación de servicios público y sanitarios, así como el suministro de alimentos y medicinas”.

---

<sup>74</sup> Por ejemplo, en Colombia, *vid Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos desde Venezuela*, abril de 2018.

<sup>75</sup> En la Resolución 2/18, se alude a la “crisis de migración forzada”. Para mayor detalle, véase el informe de la Comisión *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe País*, 2017, pp. 248 y ss.

<sup>76</sup> El anuncio se realizó en septiembre de 2018. *Vid*: <https://www.unhcr.org/news/press/2018/9/5ba262454/joint-statement-unhcr-iom-appointment-mr-eduardo-stein-joint-special-representative.html> [Consulta: 12.6.18].

Nótese cómo se conectan los “flujos migratorios sin precedentes” con la “incapacidad institucional”, o sea, con el colapso de la capacidad del Estado venezolano. Poco después, la Asamblea General de la OEA, en Resolución AG/RES. 2.944 de 28 de junio de 2019, sobre “La situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos”, reiteró que:

“(…) la situación en Venezuela constituye una emergencia humanitaria, como lo establece la resolución CP/RES. 1123 (2215/19) del 27 de marzo de 2019, y que la crisis de los migrantes y refugiados constituye uno de los mayores éxodos de la historia reciente de América Latina y que su tratamiento requiere solidaridad y cooperación tanto en el ámbito regional como internacional”.

Asimismo, la Orden Ejecutiva N° 18-03 de la Secretaría General de la OEA, de 7 de septiembre de 2018, que regula la creación del Grupo de Trabajo para atender la crisis venezolana<sup>77</sup>, alude también al éxodo de millones de venezolanos:

“Que la crisis social, política, económica y humanitaria en Venezuela ha generado un éxodo de millones de personas que han abandonado su país en contra de su voluntad que no solo está afectando a los venezolanos, sino también al resto de la región teniendo consecuencias alarmantes para Estados miembros, especialmente a los que han servido como receptores de venezolano”.

---

<sup>77</sup> Así, de acuerdo con la orden, “el Grupo de Trabajo tendrá como uno de sus propósitos producir un informe que evalúe la escala completa de la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región e iniciar la ejecución de acciones de movilización de recursos para atender esta crisis”.

Aun cuando este aspecto *cuantitativo* es importante, deben también ponderarse las condiciones bajo las cuales el desplazamiento se lleva a cabo, o sea, la dimensión *cualitativa*, propia de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela, como tratamos en el siguiente punto.

Por lo tanto, y en conclusión, de acuerdo con los principios de Derecho Internacional estudiados en la sección anterior, y la evidencia examinada, *es posible calificar al flujo migratorio venezolano como una situación de desplazamientos masivos que ha sido calificada como "crisis", debido a su ponderación cuantitativa e impacto regional.*

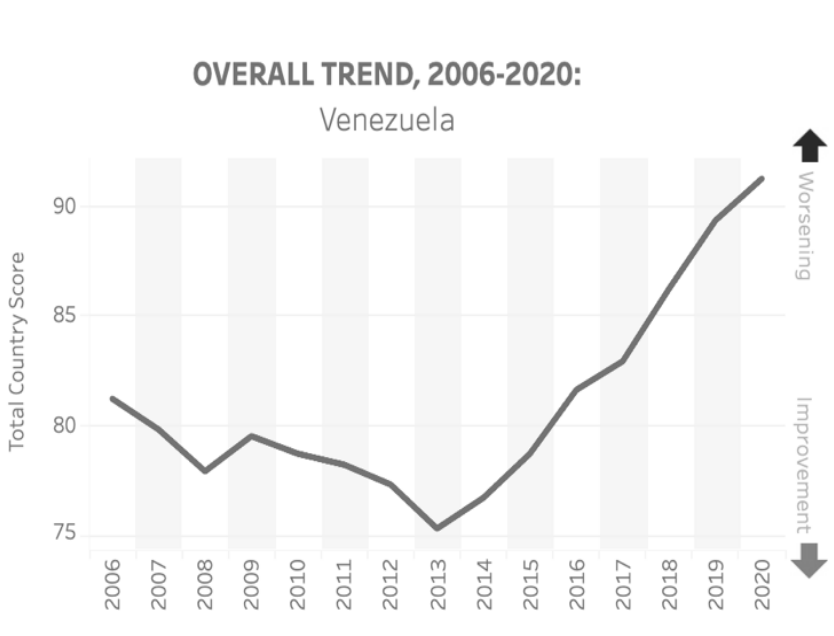
2. *La calificación de los desplazamientos masivos venezolanos como una crisis humanitaria y la declaratoria prima facie de refugiados*

Además de lo anterior, es preciso considerar si la crisis migratoria responde a desplazamientos forzosos, todo lo cual permitiría considerar la aplicación de la calificación de refugiados *prima facie*.

Como explicamos en la sección anterior, el Derecho Internacional ha evolucionado para ampliar el concepto de refugiado con mecanismos complementarios, como de manera especial se desprende de la *Declaración de Cartagena*. Con base en esta ampliación, y tomando en cuenta la *Declaración de Nueva York*, es preciso considerar cuál es la causa principal que ha impulsado la crisis migratoria en Venezuela.

Tal y como la OEA lo ha concluido, tal causa es la emergencia humanitaria compleja. Así, la situación de Venezuela coincide con las características de las emergencias humanitarias complejas ocasionadas por Estados fallidos. Cabe recordar que la capacidad estatal ha venido colapsando en Venezuela, como puede desprenderse,

entre otros, del índice de Estados frágiles del *Fund For Peace*. En el índice 2020, Venezuela aparece en el número 28 de los Estados más frágiles, lo que implica una caída de 61 puestos desde que Maduro llegó al poder, en 2013<sup>78</sup>, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:



**Gráfico N° 2. Colapso de la capacidad estatal de Venezuela 2006-2020**

**Fuente: Fund for Peace**

<sup>78</sup> *Fragile state index. Annual report 2020*, Fund for Peace, Washington D.C., 2020, p. 7.



La dimensión de esa emergencia puede medirse por el colapso económico. Como se ha resumido recientemente desde el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>79</sup>:

“El colapso en que se encuentra la economía venezolana no tiene precedentes. Desde su pico en diciembre de 2013 y hasta el primer trimestre de 2020, el tamaño de la economía se ha reducido un 86%<sup>1</sup> (...) esta es la mayor crisis registrada en la región latinoamericana (...) y una de las mayores del mundo en países fuera de zonas de conflicto armado (Saboin, 2020a). Esta caída se debe tanto a un desplome de la producción petrolera como a una profundización del deterioro de la actividad no petrolera en el país. El producto interno bruto (PIB) no petrolero se encuentra ya un 17% por debajo de sus niveles de 1998 y el petrolero, un 53% por debajo de lo observado 20 años atrás”.

Los datos de la encuesta ENCOVI 2019 son reveladores: el 79,3% de los venezolanos no tienen como cubrir la canasta de alimentos, mientras que la línea de pobreza permite estimar que el 96% de los hogares están en situación de pobreza y 79% en pobreza extrema<sup>80</sup>. La Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura, a fines de 2020, ha esti-

---

<sup>79</sup> Abuelafia, Emmanuel y Saboin, José Luis, *Una mirada a futuro para Venezuela*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020, p. 1. Entre otros, *vid* Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, “¿Cuánto puede tomarle a Venezuela recuperarse del colapso económico y qué debemos hacer?”, en *Fragmentos de Venezuela. 20 escritos sobre economía*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Caracas, 2017, pp. 91 y ss.

<sup>80</sup> Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, noviembre de 20189-marzo de 2020, tomado de: <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2019> [Consulta 12.7.18].

mado que cerca de 9.3 millones de venezolanos enfrenta inseguridad alimentaria aguda<sup>81</sup>.

En relación con este último dato, es importante recordar que el *Panel de Expertos Internacionales designados por la Organización de Estados Americanos* concluyó que la crisis económica y social es imputable a las políticas clientelares y predatorias<sup>82</sup>:

“La crisis humanitaria no es producto de la casualidad, ni el resultado de una guerra económica iniciada por un enemigo interno compuesto por grupos fragmentados de oposición y civiles hambrientos. La única entidad con la capacidad de afectar la economía de esta forma necesita control de las instituciones de gobierno en el territorio nacional. De esta única forma, las políticas económicas y alimentarias pueden implementarse. Nicolás Maduro y su régimen son los únicos actores con control de estas instituciones, lo que les otorga el monopolio de la política económica, política y social del país. La única guerra económica que se ha declarado es la del Régimen a su propia gente, al sostener intencionalmente una crisis humanitaria caracterizada por el hambre y la enfermedad que no ha sido y no es, inevitable”.

Además, tal y como el señalado Panel de Expertos afirmó, el régimen de Maduro ha utilizado la emergencia

---

<sup>81</sup> *Venezuela (Bolivarian Republic of). Revised humanitarian response (May–December 2020)*, tomado de: <http://www.fao.org/documents/card/es/c/CB0195EN> [Consulta 12.7.18].

<sup>82</sup> *Cfr.: Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2018, pp. 202 y ss.

compleja para implementar políticas de control social y persecución política<sup>83</sup>:

“Asimismo, los testigos dieron testimonio de actos de persecución generalizados y persistentes, con anuencia del Estado, como el utilizar la escasez de alimentos y medicinas como arma política, restringiendo su distribución solo a aquellos grupos que respaldan al Gobierno, penalizando a las personas y grupos que apoyan a la oposición. El Régimen fue acusado también de agravar la situación, ya que niega la existencia de una crisis humanitaria y rehúsa aceptar toda forma de asistencia”.

Con lo cual, es posible concluir que *la crisis migratoria es una consecuencia de la emergencia humanitaria compleja*. De hecho, como se explicó en la sección anterior, la literatura de Estados fallidos y emergencia humanitaria compleja demuestra cómo uno de los signos de esas crisis es, precisamente, flujos masivos de personas que tratan de escapar de la emergencia en procura de mejores condiciones de vida.

Pero es también posible considerar la influencia de *las sistemáticas violaciones de derechos humanos cometidas en Venezuela*, en especial, desde 2014. Entre otros documentos, cabe mencionar el informe de septiembre de 2020, presentado por la *Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos de las Naciones Unidas*

---

<sup>83</sup> Cfr.: *Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela, cit.*, p. 26.

sobre la República Bolivariana de Venezuela. En el párrafo 151 del Informe, se concluye lo siguiente:<sup>84</sup>

“La Misión tiene motivos razonables para creer que los actos y conductas descritos en este informe constituyen asesinatos arbitrarios, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes -incluyendo violencia sexual y de género-, desapariciones forzadas (a menudo de corta duración) y detenciones arbitrarias, en violación de la legislación nacional y las obligaciones internacionales de Venezuela”.

Asimismo, la Secretaría General de la OEA, el 2 de diciembre de 2020, presentó el Informe Fomentando la impunidad: *El impacto de la ausencia de una investigación de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*<sup>85</sup>, en el cual se concluye lo siguiente:

“Las pruebas demuestran que los crímenes de lesa humanidad ocurridos en Venezuela fueron ordenados por altos dirigentes del Régimen que tenían la intención de que se cometieran los crímenes (o que,

---

<sup>84</sup> Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, 15 de septiembre de 2020*, tomado de: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_33\\_UnofficialSpanishVersion.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_33_UnofficialSpanishVersion.pdf) [Consulta 12.7.18].

<sup>85</sup> Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, *Fomentando la impunidad: El impacto de la ausencia de una investigación de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2 de diciembre de 2020, p. 145, tomado de <http://www.oas.org/documents/spa/press/Crimes-Against-Humanity-II-in-Venezuela-SPA.pdf> [Consulta 12.7.18].

como mínimo, eran conscientes de que existía una probabilidad sustancial de que se habrían de cometer esos crímenes). Como explica el Informe de la OEA de 2018, los crímenes de lesa humanidad formaban parte de una política de Estado represiva formulada por Maduro y los altos dirigentes del Gobierno”.

Por ello, como ha concluido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución N° 2/18, de 2 de marzo, sobre *migración forzada de personas venezolanas*<sup>86</sup>:

“(…) 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 a otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros”.

Puede entonces concluirse que existen *sólidos indicios que demuestran que la migración en Venezuela responde a desplazamientos forzosos causados por la emergencia humanitaria compleja, incluyendo las situaciones derivadas de graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos*<sup>87</sup>. Es decir, que la causa de la crisis ma-

---

<sup>86</sup> Tomado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf> [Consulta 12.12.20].

<sup>87</sup> Bahar, Danny y Smolansky, David, “Refugee status and aid would unleash the potential of Venezuelan migrant”, *The Washington Post*, 25 de septiembre de 2018 <https://www>.

siva de migrantes en Venezuela son graves perturbaciones del orden público, más allá de la posibilidad de determinar, caso por caso, la aplicación de los criterios de persecución derivados de la *Convención* de 1951.

Esto último es fundamental pues, como explicamos en la sección anterior, el carácter *masivo* del flujo de migrantes, aunado al carácter *forzoso* de ese desplazamiento, permite aplicar el concepto ampliado de refugiado, en especial, para la protección complementaria de los derechos humanos en el marco de la crisis migratoria. Para ello, la calificación *prima facie* debe ser aplicada por los Estados receptores de ese flujo a los fines de asegurar los estándares mínimos de protección propios del Derecho Internacional y, en especial, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así lo afirmó la Comisión Interamericana en la citada Resolución N° 2/18, en la cual recomendó:

“Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas venezolanas con temor fundado de persecución en caso de retorno a Venezuela, o que consideran que su vida, integridad o libertad personal estarían amenazadas debido a la situación de violencia, violaciones masivas de derechos huma-

---

washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/09/25/refugee-status-and-aid-would-unleash-the-potential-of-venezuelan-migrants/?utm\_term=.4844294e9c51 [Consulta 12.7.18]. En general, *vid*: Camilleri, Michael J. y Osler Hampson, Fen, *No Strangers at The Gate. Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration Crisis*, The Inter-American Dialogue, Washington D.C., 2018. Véase también, del Wilson Center, *Understanding the Venezuelan Refugee Crisis*, septiembre de 2019, tomado de: <https://www.wilsoncenter.org/article/understanding-the-venezuelan-refugee-crisis> [Consulta 12.12.20].

nos y perturbaciones graves del orden público, en los términos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Este reconocimiento debe darse a través de procedimientos justos y eficientes que garanticen el derecho de los solicitantes de asilo a recibir asistencia para satisfacer necesidades básicas o permitirles trabajar para su auto sostenimiento durante el estudio de su solicitud”.

De igual manera, en el citado *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, de 2019<sup>88</sup>, se recomendó que “los Estados miembros de la OEA apliquen “*prima facie*” el estado de refugiado, por lo que cada miembro del grupo se considera un refugiado sin una determinación individual. Este enfoque sería coherente con la práctica global actual en entornos donde prevalecen grandes movimientos, la necesidad de protección es indiscutible y falta capacidad para realizar determinaciones individuales”.

El carácter masivo de esta crisis impide, en el corto plazo, la calificación jurídica, caso por caso, del carácter de refugiado, de acuerdo con el Derecho Internacional y el Derecho doméstico del Estado receptor. Pero como explicamos en la sección anterior, desde el Derecho Internacional Humanitario el interés inmediato no reside en esa calificación, sino en la garantía de los derechos humanos en el contexto de la crisis humanitaria. De allí la relevancia de la calificación *prima facie*, que deja a salvo la valoración individual de cada caso y el reconocimiento de otros derechos, incluyendo el asilo.

---

<sup>88</sup> *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, OEA, 2019, p. 18.

Como sea que la declaración *prima facie* es preliminar, según explicamos, ella deja a salvo casos individuales. Es posible así que venezolanos decidan desplazarse invocando casos individuales de persecución e incluso, solicitando asilo. Dependerá de cada ordenamiento jurídico doméstico tramitar esas peticiones individuales, aun cuando, como explicamos, la sola formulación de la petición individual debería derivar en la medida cautelar de no-devolución.

Pero quienes participan en los flujos masivos no están en condiciones de formular peticiones individuales, ni los Estados receptores tienen capacidad de analizar individualmente cada caso. La situación de vulnerabilidad de los desplazados forzosos venezolanos, en el marco de la emergencia humanitaria compleja, por ello, justifica su tratamiento como refugiados *prima facie*, solo para garantizar preliminarmente el derecho a la no-devolución y el cumplimiento de estándares humanitarios mínimos o básicos, incluyendo la cooperación internacional en el marco de la responsabilidad para proteger.

Los Estados receptores de los flujos migratorios masivos de venezolanos, en especial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, deben dar primacía al *corpus iuris interamericano*, que reconoce la declaratoria *prima facie*, incluso, a partir del concepto ampliado de refugiado de la *Declaración de Cartagena*. Para ello es fundamental que los desplazamientos grupales hacia los Estados receptores sean interpretados como parte de un flujo masivo que afecta a varios Estados. Esto es fundamental para eludir complicaciones derivadas de análisis puramente cuantitativos. Es complejo determinar cuál es el número mínimo de personas que deben desplazarse para calificar el ingreso de personas al Estado receptor como una migración masiva. Incluso, es posible -técnicamente- que se trate solo de ingresos individuales, pero



que forman parte de flujos masivos. Lo importante por ende es el efecto acumulado de los ingresos individuales a los Estados receptores, en la medida en que forman parte de una *cadena masiva de migrantes*.

Para comprender mejor este argumento, conviene repasar las características de los flujos migratorios actuales en Venezuela. El siguiente cuadro, preparado por el Banco Mundial en 2019, resume esos flujos<sup>89</sup>:

---

<sup>89</sup> Véase: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/11/26/migracion-venezolana-4500-kilometros-entre-el-abandono-y-la-oportunidad>



pecto *cualitativo*. Así, factores tales y como el medio de transporte empleado para el desplazamiento ayudan a comprender la existencia de migraciones masivas en el marco de emergencias humanitarias. Los venezolanos que se desplazan a pie, o en medios de transportes irregulares -como sucede con los casos de Trinidad y Tobago- se encuentran, por las propias condiciones del desplazamiento, en situación especial de vulnerabilidad, todo lo cual justifica su tratamiento como refugiados *prima facie*.

De allí la pertinencia de combinar el aspecto *cuantitativo* (número de desplazados) con el aspecto *cualitativo* (condiciones del desplazamiento, propias de la emergencia humanitaria compleja).

3. *Los instrumentos de Derecho Internacional aplicables a la crisis venezolana y su incidencia sobre los ordenamientos jurídicos domésticos. En especial, el problema del financiamiento internacional y la pandemia de la COVID-19*

La crisis venezolana debe ser abordada desde el Derecho Internacional Humanitario, pues esa crisis demanda de actuaciones que exceden de las capacidades de los Estados receptores, especialmente los Estados fronterizos con Venezuela, como es el caso de Colombia y Brasil. Tal cooperación internacional, como se explicó, debe enmarcarse en los estándares del Derecho Humanitario, recientemente resumidos en la *Declaración de Nueva York*.

La OEA, en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es el foro adecuado para abordar la crisis venezolana desde el Derecho Internacional. En efecto, la crisis venezolana entra dentro del ámbito de aplicación de la Carta de la OEA, específicamente en

cuanto respecta a la promoción de la seguridad, la paz y el desarrollo (artículo 2, literales a, f y g; artículo 3, literal d y artículos 30 y 31). Asimismo, la promoción de los derechos humanos en el marco del Sistema Interamericano justifica la coordinación de políticas públicas en materia de migrantes y refugiados. Además, los artículos 7, 9 y 11 de la *Carta Democrática Interamericana* promueven acciones coordinadas para promover los derechos humanos y el desarrollo, especialmente en beneficio de los migrantes. Todo ello fue reconocido en la citada Orden Ejecutiva N° 18-03 de la Secretaría General de la OEA, así como en la también citada Resolución N° 2/18 de la Comisión Interamericana.

Desde una perspectiva más general, el Consejo Permanente de la OEA, en Resolución N° 1137 (2245/19) de 11 de septiembre, invocando el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, consideró que *“la crisis en Venezuela tiene un impacto desestabilizador, representando una clara amenaza a la paz y a la seguridad en el Hemisferio”*. Por ello, en reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 23 de septiembre, se aprobó la Resolución N° 1/19, que apreció la existencia de grupos irregulares en Venezuela, como resultado del colapso estatal:

*“el territorio venezolano se ha convertido en refugio, con la complacencia del régimen ilegítimo, de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional, Grupos Armados Organizados Residuales y otros, que amenazan la seguridad continental, contraviniendo las obligaciones establecidas en la Resolución 1373 del 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”*.

El colapso del Estado y la presencia de organizaciones irregulares, forman parte del cuadro propio del Estado fallido en Venezuela, que debe ser abordado inte-

gralmente desde el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, incluso, por lo que respecta a la crisis humanitaria de desplazados, que como vimos, es índice revelador de emergencias humanitarias complejas ocasionadas por colapsos estatales.

A estos fines, en el marco de la OEA es posible proponer lineamientos comunes que promuevan la cooperación internacional necesaria para atender la crisis venezolana, tomando en cuenta la visión holística de la *Declaración de Nueva York* y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, incluyendo la *Declaración de Cartagena* como parte del *corpus iuris interamericano*. Estos lineamientos podrían permitir un *tratamiento mínimo uniforme* de los venezolanos que huyen del país, al tiempo que promueve *mecanismos eficientes de financiamiento*, en el contexto de las acciones orientadas a *solucionar la crisis venezolana*.

En tal sentido, estos lineamientos estarían inspirados por tres principios generales:

- En *primer* lugar, las acciones coordinadas deben girar en torno a la declaración *prima facie* de refugiado. Es preciso insistir que esta es una declaración preliminar y temporal, limitada solo a afianzar la aplicación de principios propios del Derecho Internacional Humanitario, y que deja a salvo la aplicación del concepto estricto de refugiado, y en general, las políticas domésticas migratorias. Tal declaratoria *prima facie*, por ende, es útil en tanto permita coordinar acciones en la región en torno a estos estándares mínimos. En especial, destaca (i) la admisión de los migrantes; (ii) la garantía del derecho a la no-devolución y (iii) el cumplimiento de estándares a garantizar condiciones esenciales sistematizados por la Comisión Interamericana en el Informe *Derechos humanos de*

*migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, de 2015<sup>90</sup>.

La declaratoria *prima facie* facilita, además, la cohesión del marco jurídico y la coordinación de políticas públicas para su eficiente implementación, algo que no se logrará si cada Estado actúa independientemente. Así, la falta de coordinación afecta la eficiencia en la implementación de políticas públicas humanitarias, y crea complicaciones adicionales para los Estados de recepción y áreas de riesgos para los derechos humanos. Como concluyó ACNUR en el informe de 2019 sobre *Tendencias Globales. Desplazamientos Forzados*:

“de acuerdo con los informes recibidos por ACNUR y sus asociados, así como con información fiable de dominio público de una amplia gama de fuentes acerca de la situación en Venezuela, se requieren acuerdos sensibles a la protección, en particular en contra de los retornos forzosos y por el acceso a los servicios básicos”<sup>91</sup>.

Bajo esta perspectiva, la coordinación de políticas de regularización de los migrantes venezolanos, en términos de permisos de residencia y trabajo, podría incluso generar efectos económicos favorables, como se ha sugerido desde la experiencia de Colombia<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Tomado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf> [Consulta: 13.12.20].

<sup>91</sup> *Tendencias Globales. Desplazamientos Forzados*, p. 10, tomado de: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf> [Consulta: 13.12.20].

<sup>92</sup> Entre 2015 y 2019 “aproximadamente 1,8 millones de venezolanos emigraron a Colombia, cuya población consiguientemente creció más de 2 puntos”. En 2018 el Gobierno Colombiano registró cerca de 442 mil venezolanos “quienes posteriormente

A todo evento, se insiste que la declaración *prima facie* no es una formalidad jurídica. De hecho, como su nombre lo indica, esta declaración tendría efectos “declarativos” y no “constitutivos”, lo que quiere decir que, al margen de las formalidades aplicables, lo importante es que los Estados receptores garanticen derechos humanos esenciales a los desplazados desde Venezuela, en el contexto del Derecho Humanitario. La declaración formal facilita la coordinación, especialmente en temas de financiamiento, pero no es un requisito para la efectiva vigencia de estos estándares mínimos de tratamiento. Por ello, como la Corte Interamericana ha reconocido, esa declaración puede ser incluso general o colectiva.

- En *segundo* lugar, la declaratoria *prima facie* puede afianzar la responsabilidad colectiva de los Estados de atender la crisis migratoria venezolana, en especial, en el contexto de la responsabilidad para proteger, a los fines de proveer el financiamiento internacional necesario pa-

---

quedaron habilitados a recibir un permiso migratorio temporario formal llamado Permiso Especial de Permanencia (PEP). Esto otorgó a los inmigrantes venezolanos indocumentados el derecho a trabajar legalmente y acceder a los servicios básicos”. La absorción de esta migración dentro de la fuerza laboral no produjo “ningún efecto significativo ni de magnitud en los salarios”, todo lo cual sugiere “que los países deberían ver con mejores ojos las políticas de este tipo, que regularizan la situación de los inmigrantes durante los episodios de migración o desplazamientos forzados”. Cfr.: Blyde, Juan *et al.*, *El impacto de la migración en América Latina y el Caribe. Un análisis de la evidencia reciente*, Unidad de Migración. Documento para la Discusión N° IDB-DP-00830, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Octubre de 2020, p. 13. El reporte se basa en Bahar, Dany, *et al.*, *Give Me Your Tired and Your Poor: Impact of a Large-Scale Amnesty Program for Undocumented Refugees*, Institute of Labor Economics Working Papers, septiembre de 2020.

ra que los Estados receptores pueden implementar efectivamente estos estándares. La naturaleza humanitaria de esta crisis está asociada a la intervención internacional humanitaria a los fines de proveer el financiamiento y en general, las capacidades necesarias para cumplir con las tareas que exigen el cumplimiento de estos estándares. Pero como Dany Bahar y Meagan Dooley han observado<sup>93</sup>, el financiamiento internacional no ha sido consistente con la dimensión de la crisis migratoria. De acuerdo con los autores, las iniciativas de ACNUR y el OIM para atender la crisis venezolana han estimado recaudar cerca de 2 millardos de dólares entre 2019 y 2020. Dejando a un lado las dificultades para cumplir esa meta, este tope máximo contrasta, por ejemplo, con los 1.2 millardos de dólares recaudados para atender la crisis de Rohinyá<sup>94</sup>.

- Por último, y en *tercer* lugar, la declaratoria *prima facie* realza que la acción de la comunidad internacional debe extenderse también a la causa de la crisis migratoria, que es la emergencia humanitaria compleja ocasionada por el colapso venezolano. Si esa causa no se atiende, la crisis migratoria en Venezuela no podrá ser solventada, lo que en algún momento podría agotar la capacidad de los Estados receptores y de la comunidad internacional para atender a los migrantes. Por ello, la crisis masiva de migrantes y refugiados en Venezuela es, en realidad, parte de la transición compleja en Venezue-

---

<sup>93</sup> “La crisis de refugiados en Venezuela pronto será la más grande y con menos fondos en la historia moderna”, *cit.*

<sup>94</sup> Esta crisis, escriben los autores, alcanzó los dos millardos de financiamiento “en tan solo dos años, para ayudar a 1,2 millones de personas desplazadas, aproximadamente una cuarta parte de la población de refugiados venezolanos”.



la, que tiene tres aristas: (i) la transición democrática, del autoritarismo populista no-competitivo a la democracia constitucional; (ii) la transición económica, de la economía centralizada y anárquica a la economía de mercado, y (iii) la transición del Estado, del Estado fallido y criminal al Estado funcional<sup>95</sup>.

Así se ha reconocido en el marco del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, como vimos. En efecto, la emergencia humanitaria compleja y el colapso del Estado venezolano son hechos que pueden “*poner en peligro la paz de América*”, de acuerdo con los artículos 3, 4 y 8 de ese Tratado. Tomando en cuenta ello, el 11 de septiembre de 2019 los Estados Parte del TIAR en el Consejo Permanente de la OEA, aprobaron una resolución para constituir el Órgano de Consulta del Tratado y convocar a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

De esa manera, la declaratoria *prima facie* de refugiados refuerza la aplicación del ordenamiento jurídico internacional diseñado para atender, comprensivamente, la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en el marco de los principios de Derecho Internacional Humanitario que rigen a emergencias humanitarias complejas causadas por el colapso de la autoridad central del Estado. Una crisis como la de Venezuela no puede atenderse solo desde iniciativas individuales de Estados receptores, pues su capacidad es también limitada, incrementándose la probabilidad de fallas de coordinación que eleven el riesgo de violación de derechos humanos de los desplazados venezolanos.

---

<sup>95</sup> Hernández G., José Ignacio, *Bases fundamentales de la transición en Venezuela*, cit., pp. 43 y ss.

Algunos ejemplos prácticos permiten comprender la relevancia de esa coordinación. Brasil, por ejemplo, aplicó la *Declaración de Cartagena* para reconocer la condición de refugiados de la migración venezolana<sup>96</sup>. En contra, Trinidad y Tobago ha deportado a migrantes venezolanos, al parecer, previo acuerdo con el régimen de Maduro<sup>97</sup>. Ante tal situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Resolución N° 1.100-20, de 9 de diciembre de 2020, otorgó medida cautelar a “seis niños, niñas y adolescentes migrantes respecto de Trinidad y Tobago”. Un elemento determinante empleado por la Comisión fue el principio de no-devolución:

“En particular, en lo que respecta a la aplicación del principio de no devolución en relación con los niños, “[...] el Comité de los Derechos del Niño ha llegado a la conclusión de que la obligación de no devolución no se limita al peligro real que puede existir para el niño de que se produzcan daños irreparables a sus derechos, contemplados en los artículos 6 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que se aplica también a otras violaciones graves de los derechos garantizados por este instrumento, como “la insuficiencia de alimentos o de servicios de salud”, [...]. La Corte [Interamericana] está de acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño en que

---

<sup>96</sup> Cintra de Oliveira Tavares, Natalia y Pureza Cabral, Vinicus, “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, en *Latin American Law Review*, N° 5, 2020, pp. 121 y ss. (doi: <https://doi.org/10.29263/lar05.2020.06>).

<sup>97</sup> Véase el citado *Informe de situación de noviembre de 2020*, preparado por Oficina de la Secretaría General de la OEA para la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos.

“[e]l retorno al país de origen solo se organizará en principio si dicho retorno es en el interés superior del niño”, de modo que se prohíbe “si ello conduce a un ‘riesgo razonable’ de que dicho retorno resulte en la violación de los derechos humanos fundamentales del niño, y en particular, si se aplica el principio de no devolución”.

La falta de coordinación eleva los costos de atención de la crisis, así como los riesgos de violación de derechos humanos, como lo demuestra la tragedia de Güiria, de diciembre de 2020. En tanto la crisis Venezuela es transnacional -pues afecta a toda la región- su tratamiento también debe ser transnacional, a través de acuerdos multilaterales promovidos desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Para ello, la *doctrina Almagro* es un punto de apoyo importante<sup>98</sup>. Así, de acuerdo con la interpretación propuesta por el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, el principio de no-injerencia (reconocido en la Carta de la OEA) no puede aplicarse para obstruir la responsabilidad colectiva de los Estados parte de la Organización de prevenir y atender situaciones de graves violaciones de derechos humanos, como sucede en Venezuela. No se trata solo de un deber de actuación inspirado en el Derecho Internacional Humanitario, sino también, de un planteamiento con gran relevancia práctica: solo la atención coordinada y comprensiva de la crisis venezolana desde el multilateralismo podrá detener los desplazamientos forzados, que de lo contrario, continuarán, agravando -más todavía- la capacidad de los Estados receptores de atender ese flujo.

---

<sup>98</sup> Hernández G., José Ignacio, *Bases fundamentales de la transición en Venezuela*, cit., pp. 213 y ss.

De todo lo anterior, destacamos la importancia de mejorar la coordinación para el financiamiento internacional, en especial, pues la emergencia humanitaria en Venezuela ha coincidido con la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19. Como ha concluido el Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina y el Caribe se enfrentó a la pandemia en condiciones de debilidad fiscal, por el reducido espacio fiscal disponible a los fines de financiar la actividad administrativa orientada a atender la pandemia, en especial, en lo que respecta a la atención del derecho a la salud<sup>99</sup>. Esta debilidad ha limitado la capacidad de actuación de los Estados, lo que se ha puesto en evidencia en lo que respecta al acceso a las vacunas, incluso, por medio del mecanismo COVAX, promovido por la Organización Mundial de la Salud<sup>100</sup>.

Desde la ONU se ha enfatizado la necesidad de garantizar el acceso universal a bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho a la salud durante la pandemia. Este principio fue realzado en la Resolución A/RES/74/274 de 20 de abril, sobre “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19”, en la cual se reconoció<sup>101</sup>:

“(...) la importancia de la cooperación internacional y el multilateralismo eficaz para ayudar a garantizar que todos los Estados dispongan de medidas nacionales eficaces de protección, acceso a los suministros médicos, medicamentos y vacunas vitales, y

---

<sup>99</sup> Izquierdo, Alejandro *et al.*, *Salir del túnel pandémico*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020, pp. 11-16.

<sup>100</sup> Véase: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator> [Consulta: 21.12.20].

<sup>101</sup> Tomado de: <https://bit.ly/3ooZzz2> [Consulta: 21.12.20].

un flujo suficiente de ellos, a fin de reducir al mínimo los efectos negativos en todos los Estados afectados y evitar los rebrotes de la pandemia”.

En el Sistema Interamericano, también se ha realizado la necesidad de promover políticas coordinadas con un enfoque de derechos humanos. De esa manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Resolución número 1/2020 de 10 de abril, sobre “*Pandemia y derechos humanos en las Américas*”, enumeró ochenta y cinco (85) recomendaciones a los Estados, que se traducen en exigencias concretas para los Estados y muy en especial, sus Administraciones Públicas<sup>102</sup>.

En especial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Resolución N° 1 de 9 de abril de 2020, enumeró los principios generales que deben seguirse en la región para la implementación de políticas públicas orientadas a atender la pandemia<sup>103</sup>. Allí resumió el siguiente postulado:

“Dada la naturaleza de la pandemia, deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos gru-

---

<sup>102</sup> La Resolución 1/2020 de la Comisión toma especialmente en cuenta que las Américas “*es la región más desigual del planeta*”, con altas tasas de violencia generalizada, especialmente, violencia de género (p. 1), con lo cual, la pandemia supone desafíos aún mayores para los Estados, en especial, a los fines de la adecuada protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (pp. 3-6).

<sup>103</sup> Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 1/20 de 9 de abril, sobre “COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”.

pos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en periodo de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia”.

El Sistema Interamericano otorga un grado de protección importante a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), incluyendo el derecho a la salud. Este marco jurídico conforma un Derecho Común, de preferente aplicación incluso a los Derechos domésticos, y que establece mandatos de actuación en cabeza de los Estados por lo que respecta a la satisfacción de tales derechos, en especial, en lo que atañe al acceso a bienes y servicios esenciales a la salud en el marco de la pandemia, incluyendo el acceso a vacunas<sup>104</sup>. Como parte de esa protección, la garantía de acceso a las vacunas debe ser cumplida en igualdad de condiciones, lo que entre otras implicaciones, supone que los Estados no pueden discriminar la garantía de acceso entre nacionales y migrantes. De hecho, como vimos, la Corte Interamericana considera que los migrantes y refugiados constitu-

---

<sup>104</sup> En general, *vid.*: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La exigibilidad directa del derecho a la salud y la obligación de progresividad y no regresividad (a propósito del caso Cuscul Pivaral vs. Guatemala), en *Constitucionalismo transformador, inclusión y derechos sociales*, Editora JusPodium, Salvador, 2019, p. 345.

yen un sector vulnerable, que debe ser objeto de medidas específicas de protección, incluso, de cara al derecho de acceso universal a bienes esenciales a la salud.

La fortaleza de este marco jurídico internacional, sin embargo, nada dice sobre la capacidad de los Estados para su efectiva implementación. Como se dijo, la pandemia ha evidenciado la fragilidad de los Estados de la región para garantizar la satisfacción de necesidades esenciales, en especial, por lo que respecta a las limitaciones del espacio fiscal, que constriñen la expansión del gasto público para cubrir gastos de salud, incluyendo aquellos asociados a la adquisición y suministro de vacunas. Esta debilidad es incluso mayor en los Estados receptores de los desplazados forzosos venezolanos, pues la atención de la crisis humanitaria de desplazados exige erogaciones adicionales. Esto puede generar decisiones complejas, en las cuales los Estados deban administrar recursos financieros escasos para atender la crisis humanitaria de refugiados y migrantes, y al mismo tiempo, atender el gasto público asociado a las actividades prestacionales que la pandemia exige, incluso, por lo que respecta al acceso a vacunas.

En Colombia este conflicto se presentó. En efecto, a fines de diciembre de 2020 el Gobierno de Colombia anunció la adquisición de cuarenta millones de dosis, para un grupo total de beneficiarios de veinte millones, a través de acuerdos individuales y el instrumento COVAX<sup>105</sup>. Sin embargo, el Gobierno de Colombia aclaró

---

<sup>105</sup> “Colombia adquirió 40 millones de dosis de vacunas contra el Covid-19”, Ministerio de Salud de Colombia, 18 de diciembre de 2020, tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-adquirio-40-millones-de-dosis-de-vacunas-contra-el-covid-19.aspx> [Consulta: 23.12.20].

que los migrantes irregulares venezolanos no tendrán acceso a la vacuna, lo que afectaría a poco más de la mitad de los 1.7 millones de venezolanos en Colombia<sup>106</sup>. El presidente de Colombia justificó la medida ante las limitaciones financieras existentes, siendo que el acceso gratuito a vacunas al margen de la residencia legal podría crear incentivos para un aumento del flujo de migrantes desde Venezuela, afectándose así la implementación del plan de vacunación<sup>107</sup>.

En medio de esta situación, la Comisión Interamericana, en comunicación de 22 de diciembre de 2020, reiteró la vigencia del derecho a la no-discriminación<sup>108</sup>:

“La Comisión también recuerda que las acciones de respuesta y mitigación ante la pandemia del COVID-19 no pueden dar lugar a ningún tipo de discriminación hacia las personas migrantes basada en su nacionalidad, estatus migratorio o situación socioeconómica.

---

<sup>106</sup> “El gobierno de Colombia excluirá de la vacunación a venezolanos irregulares en el país”, *France 24*, 22 de diciembre de 2020, tomado de: <https://www.france24.com/es/américa-latina/20201222-el-gobierno-de-colombia-excluirá-de-la-vacunación-a-venezolanos-irregulares-en-el-pa%C3%ADs> [Consulta: 23.12.20]. Según esta noticia, “esto supone dejar fuera del proceso a alrededor del 55 % de los 1,7 millones de venezolanos que se encuentran actualmente en Colombia”.

<sup>107</sup> “Avalancha de críticas al Gobierno colombiano por la exclusión de la vacuna de casi un millón de venezolanos”, *El País*, 22 de diciembre de 2020, tomado de: <https://elpais.com/internacional/2020-12-23/avalancha-de-criticas-al-gobierno-colombiano-por-la-exclusion-de-la-vacuna-de-casi-un-millon-de-venezolanos.html> [Consulta: 23.12.20].

<sup>108</sup> Tomado de: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/309.asp> [Consulta: 23.12.20].



Al respecto, la CIDH recomienda a los Estados la implementación de medidas para prevenir y combatir la xenofobia y la estigmatización de las personas en situación de movilidad humana en el marco de la pandemia”.

Aun cuando la Comisión no emitió pronunciamiento sobre la decisión del Gobierno de Colombia de excluir a los migrantes venezolanos irregulares del plan de vacunación, lo cierto es que bajo los principios del Sistema Interamericano, esa decisión tiene, al menos, apariencia de vulnerar el derecho a la no-discriminación. Pero al mismo tiempo es preciso recordar que la protección jurídica del derecho a la salud, en el Sistema Interamericano, se rige por el principio de progresividad, que toma en cuenta las limitaciones a la capacidad estatal para garantizar el disfrute de ese derecho, lo que en modo alguno puede justificar tratos discriminatorios<sup>109</sup>. Ello es relevante pues, como vimos, el Gobierno de Colombia justificó su decisión en limitaciones financieras, aclarando que si la comunidad internacional financiaba la vacunación de los migrantes venezolanos irregulares, el Gobierno podría incluir a ese sector en el plan<sup>110</sup>.

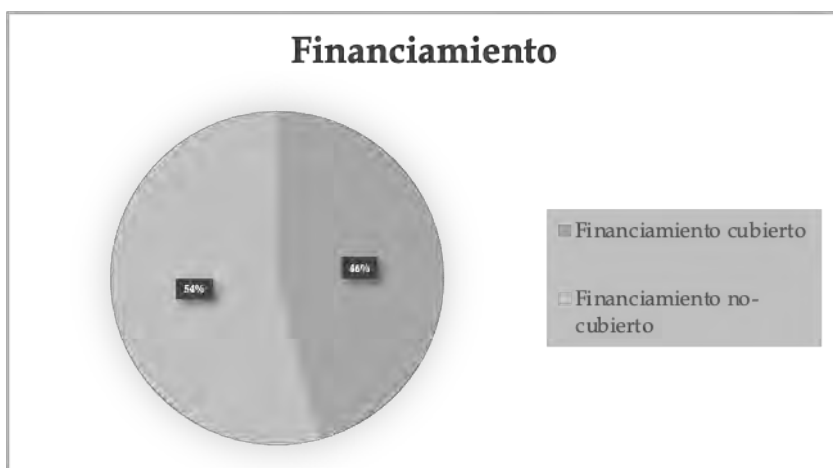
Como hemos explicado, una de las consecuencias de las fallas de coordinación de la crisis venezolana es el financiamiento, que ha estado por debajo del financia-

---

<sup>109</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La exigibilidad directa del derecho a la salud y la obligación de progresividad y no regresividad (a propósito del caso Cuscul Pivaral vs. Guatemala)”, cit.

<sup>110</sup> “Embajador de Guaidó confía en que Colombia vacune a venezolanos”, *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2020, tomado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/los-migrantes-venezolanos-podran-acceder-a-la-vacuna-en-colombia-556496> [Consulta: 23.12.20].

miento recibido en crisis comparables a la de Venezuela. De acuerdo con la *Plataforma de Coordinación de Agencias regionales para los refugiados y migrantes de Venezuela*, al 17 de diciembre de 2020, se había logrado menos de la mitad del financiamiento requerido para ese año, estimado en 1.4 millardos de dólares:



**Cuadro N° 5**

### **Financiamiento humanitario en Venezuela**

**Fuente: Plataforma de Coordinación de Agencias regionales para los refugiados y migrantes de Venezuela**

El reciente problema surgido con la vacunación de los desplazados venezolanos en Colombia demuestra que la implementación del Derecho Humanitario, en el marco del Sistema Interamericano, requiere de adecuadas capacidades en los Estados receptores, como Colombia, lo que pasa por acceder a fuentes de financiamiento internacional, tanto más ante las limitaciones al espacio fiscal puestas en evidencia con la pandemia. De nada sirve postular el cumplimiento de estándares mínimos si los Estados receptores no cuentan con la capacidad suficiente para atender las necesidades de los desplazados.

Por ello, la declaratoria de refugiados *prima facie* resulta de interés para los Estados receptores, en la medida en que ello facilite la coordinación internacional, en especial, en temas de financiamiento, incluso, a través del Banco Interamericano de Derechos Humanos, que forma parte del Sistema Interamericano<sup>111</sup>. Así, la calificación de la crisis venezolana como una crisis humanitaria es importante, incluso, desde la perspectiva de los Estados receptores, en tanto ello facilita comprender que el flujo de migrantes ha excedido su capacidad, generándose una crisis humanitaria regional. Desde la responsabilidad colectiva de los Estados de proteger los derechos humanos de los desplazados venezolanos, lo anterior puede facilitar la coordinación del financiamiento internacional, incluso, para cubrir el gasto público asociado a la garantía del derecho a la salud en el marco de la pandemia.

Los lineamientos para una acción coordinada pueden ser adoptados colectivamente por el Consejo Permanente de la OEA, como parte de las decisiones adoptadas en relación con la crisis venezolana (Resolución N° 1123, por ejemplo), e incluso por la Asamblea General (siguiendo, por ejemplo, la Resolución AG/RES.2944). Más allá de la forma jurídica adoptada, lo importante es el

---

<sup>111</sup> El 16 de diciembre de 2020 el Banco informó que “movilizará US\$ 1.000 millones para apoyar a los países de América Latina y el Caribe a adquirir y distribuir vacunas contra el COVID-19. Los fondos complementarán los US\$ 1.200 millones en recursos que el BID ha comprometido en 2020, así como otros recursos ya programados para 2021, para apoyar a los países a salvar vidas a través de medidas de salud pública, como pruebas y rastreos más efectivos, y una mejor gestión clínica de pacientes con COVID-19”. *Vid.*: <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-moviliza-us1000-millones-para-financiar-vacunas-contra-el-covid-19> [Consulta: 13.12.20].

compromiso de los Estados de adoptar políticas colectivas y coordinadas en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Además, la crisis venezolana ha permitido poner en evidencia las dificultades derivadas de la aplicación de la *Convención* de 1951 al contexto actual de la migración y la gobernanza global de la crisis de refugiados. Por ello, y a partir de esa crisis, puede promoverse la discusión y aprobación de una *Convención Americana sobre Refugiados y Migrantes* desde la OEA, que retomando los avances alcanzados con la *Declaración de Cartagena* y el acervo de la región en materia de asilo, promueva un moderno marco jurídico acorde con los principios derivados de la *Declaración de Nueva York*. Tal Convención podría prestar importancia especial a las crisis derivadas de migraciones forzosas masivas, tomando en cuenta la centralidad de los derechos humanos, y sin perjuicio del margen de deferencia reconocido a políticas domésticas migratorias (que sigue siendo el punto de fricción para la afectiva implementación del Derecho Internacional).

### III.

## CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este trabajo son las siguientes:

- a) La migración se caracteriza por la movilidad de personas, especialmente, de su Estado de residencia al Estado sede o receptor. Tal y como se asume en la *Declaración de Nueva York* y en el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, la migración debe ser resultado de una opción individual o familiar, y no una necesidad. En tal sentido, los esfuerzos desde la Organización de las Naciones Unidas se han centrado en promover la migración ordenada y segura a los fines de promover el desarrollo económico sustentable e inclusivo, todo lo cual justifica la protección de los derechos humanos del migrante.
- b) El concepto de refugiado, en sentido estricto, describe a la persona que se ve forzada a emigrar debido a persecuciones, según la *Convención de Ginebra*. Tal persona tiene derecho a solicitar la protección especial del Estado sede a través del derecho de asilo. Además, en sentido ampliado y de acuerdo con la *Declaración de Cartagena*, el concepto de refugiado también comprende a toda persona que por "graves perturbaciones del orden público" es forzada a desplazarse a otro país, incluso, si tales graves perturbaciones no responden a casos de

persecución, tal y como también se desprende de la *Declaración de Nueva York* y en el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*.

- c) El refugiado, a diferencia del migrante, goza de un catálogo de derechos especiales que pivotan en torno al principio de no-devolución, conforme al cual el refugiado no puede ser devuelto al Estado de residencia, debido al riesgo sobre sus derechos humanos.
- d) La distinción entre migrantes y refugiados se ha atemperado debido a la universalización de los derechos humanos. Además, mientras que la migración es un hecho -el flujo de personas- el refugiado es una calificación jurídica. Con lo cual, desde el Derecho Internacional, el interés debe centrarse en las crisis humanitarias derivadas de *migraciones forzadas masivas*, sin afectar los procedimientos para la calificación de los emigrantes como refugiados basado en un análisis caso por caso.
- e) En situaciones de crisis de migraciones masivas, el Estado receptor debe aplicar mecanismos de reconocimiento *prima facie* de refugiados, únicamente a los fines de asegurar los derechos derivados del estatuto de refugiados basados en el principio de no-devolución. En la región, tal calificación debe basarse en la *Declaración de Cartagena* que es parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Más allá de ello, el Estado receptor deberá cumplir con los lineamientos del Derecho Humanitario para atender la crisis derivada de los desplazamientos masivos.
- f) La declaratoria de refugiado *prima facie* es una decisión cautelar, temporal y reversible, que pretende salvaguardar derechos esenciales en el marco

del Derecho Humanitario, así como el derecho a la no-devolución. Tal declaración no prejuzga sobre la decisión definitiva que el Estado receptor debe adoptar en cuanto a la condición del desplazado como refugiado, partiendo del estudio de su situación concreta. A todo evento, esta declaración no es una formalidad cuyo cumplimiento es condición para el respeto de estándares mínimos de protección. En todo caso, la declaratoria formal puede facilitar acciones de coordinación desde el Derecho Internacional.

- g) Las emergencias humanitarias y el colapso en la capacidad estatal son graves alteraciones al orden público que pueden impulsar el flujo masivo de emigrantes, generándose así una crisis que exige la acción coordinada de la comunidad internacional de acuerdo con los estándares del Derecho Humanitario. Uno de los puntos más destacables de la *Declaración de Nueva York* es que las acciones orientadas a solucionar esas crisis se extienden incluso a la atención de su causa, lo que enlaza con el principio de responsabilidad para proteger. Con lo cual, la comunidad internacional no solo debe actuar para responder a la crisis humanitarias de desplazados, sino además, también debe actuar para atender las causas de esas migraciones, típicamente relacionadas con emergencias complejas y colapsos en la capacidad estatal, en el contexto de la *Declaración de Cartagena*.
- h) En Venezuela existe unas crisis humanitarias de desplazados forzosos, todo lo cual justifica la activación de los mecanismos internacionales de cooperación del Derecho Humanitario. Además, es posible aplicar la calificación *prima facie* de refugiados, considerando las graves alteraciones al orden público derivadas de la emergencia comple-

ja y el colapso político, todo ello, de acuerdo con la *Declaración de Cartagena*.

- i) La crisis venezolana exige de acciones coordinadas, tal y como reconoce la Orden Ejecutiva N° 18-03 de la Secretaría General de la OEA de 7 de septiembre de 2018, entre otros instrumentos.
- j) Para lograr ese objetivo, en el marco de la Carta de la OEA y la *Declaración de Cartagena*, es posible regular las acciones orientadas a implementar las políticas públicas de cooperación internacional para atender la crisis humanitaria de migrantes y refugiados. Hay tres áreas en las cuales la declaratoria *prima facie* de refugiado contribuirá a uniformar el marco institucional para una mejor coordinación: (i) el reconocimiento de estándares comunes humanitarios; (ii) la promoción de mecanismos institucionales para proveer el financiamiento internacional necesario para atender la crisis, y (iii) la atención comprensiva de la crisis de migrantes y refugiados, a través de las acciones orientadas a atender su causa, a saber, la emergencia humanitaria compleja y el colapso del Estado venezolano. El aspecto del financiamiento internacional es crucial, pues la capacidad de los Estados receptores de atender a los desplazados venezolanos se ha visto especialmente limitada como resultado de la pandemia.
- k) Además, la experiencia venezolana justifica el estudio de una Convención en materia de refugiados y migrantes, que resuma los avances alcances con la *Declaración de Cartagena* y la *Declaración de Nueva York*, especialmente para responder a crisis de migraciones forzosas masivas.

La tragedia de Güiría, de diciembre de 2020, es un llamado de alerta: la crisis venezolana no puede seguir atendándose al margen de las acciones coordinadas de-



rivadas del Derecho Internacional Humanitario. Antes por el contrario, existen suficientes evidencias para implementar el marco jurídico internacional basado en la calificación *prima facie* de refugiados para brindar una adecuada protección humanitaria coordinada desde el multilateralismo regional.

Esto pasa por mejorar la narrativa de la crisis de migrantes y refugiados venezolanos, a lo cual hemos pretendido contribuir con este trabajo. La crisis Venezuela sigue estando eclipsada por la permanencia de la crisis política, todo lo cual pudiera llegar a no considerar la situación venezolana en su correcta dimensión. Con una cifra estimada de 5.4 millones de desplazados para 2020, la crisis Venezuela podría convertirse en la mayor del mundo, si durante el 2021 se agrava la emergencia humanitaria compleja que ha impulsado a este desplazamiento masivo. Pese a ello, como se ha explicado, el financiamiento internacional destinado a la crisis venezolana ha sido ciertamente bajo, lo que plantea situaciones de conflicto como la vacunación de los migrantes venezolanos en Colombia.

De allí la necesidad de una valoración integral de la situación venezolana, que debe ser considerada como una *crisis humanitaria de refugiados y migrantes*. Esa valoración integral requiere considerar la causa de la crisis –la emergencia humanitaria compleja– y la necesidad de abordar esa crisis desde el Derecho Internacional por medio de acuerdos multilaterales. La acción internacional de atención de la crisis humanitaria no solo debe orientarse a satisfacer los estándares mínimos de protección derivados de la declaratoria *prima facie* de refugiados, sino que además debe orientarse a solucionar la emergencia humanitaria compleja, algo que pasa, pero no se agota, en la solución del conflicto político. Si esa emergencia no se resuelve, el flujo de desplazados seguirá y la capacidad de los Estados receptores se agotará.

Esta narrativa de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados, como parte de la emergencia humanitaria compleja venezolana, encuentra adecuado tratamiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en especial, en la Convención Americana y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, articulados en el contexto de la responsabilidad para proteger.

Para lograr ese objetivo, se insiste, el primer paso es el correcto entendimiento de la naturaleza del problema, que no es simplemente un problema político, sino que responde a un complejo proceso en el cual el progresivo colapso del Estado venezolano, junto a la implementación de políticas predatorias y represivas, ha generado una emergencia humanitaria compleja solo comparable con países que han atravesado guerras. De no procurarse una solución en el corto plazo a esta situación, la emergencia humanitaria en Venezuela impactará todavía más en la región, en especial, como resultado de la crisis humanitaria de desplazados.

Boston, 2018-2020

## EL ESTATUTO TEMPORAL DE PROTECCIÓN PARA MIGRANTES VENEZOLANOS BAJO RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL PROPUESTO POR EL GOBIERNO DE COLOMBIA

Luego de escribir este breve trabajo, el Gobierno de Colombia anunció, el pasado 8 de febrero de 2021, su intención de aprobar un régimen jurídico especial para la regularización de los desplazados venezolanos<sup>112</sup>. Esta medida responde a los principios generales que, como se explica en este trabajo, aconsejan abordar la crisis de desplazados venezolanos como una crisis humanitaria por medio de mecanismos complementarios de protección. De allí la utilidad de analizar, brevemente, el alcance de esta propuesta, desde los principios del Derecho Humanitario dentro del Sistema Interamericano.

\*

El Gobierno de Colombia, a través de su Cancillería, ha sometido a consulta pública el proyecto de Decreto *“por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protec-*

---

<sup>112</sup> Cancillería de Colombia, “Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia”, 8 de febrero de 2021, tomado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-duque-anuncia-decision-historica-crear-estatuto-proteccion-temporal>

*ción Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria*"<sup>113</sup>.

Este proyecto se ajusta a los principios generales del Derecho Internacional Humanitario, especialmente vigentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, el flujo migratorio desde Venezuela a Colombia es abordado como una crisis humanitaria, resultado del colapso del Estado venezolano, la emergencia humanitaria compleja y las sistemáticas violaciones a derechos humanos, todo lo cual ha derivado en graves perturbaciones al orden público que han forzado a este flujo migratorio.

El flujo de desplazados no puede ser abordado desde la perspectiva del régimen jurídico de la migración, pues ese régimen jurídico está diseñado para desplazamientos voluntarios. Por el otro lado, tampoco este flujo puede ser abordado desde el concepto estricto de refugiado, plasmado en la *Convención de Ginebra* de 1951, en tanto este concepto requiere la calificación individual de las razones de persecución que fuerzan al desplazamiento. El flujo migratorio desde Venezuela, al ser masivo, impide valoraciones individuales de cara a determinar casos de persecución.

El proyecto de Decreto refleja estas características especiales del flujo migratorio desde Venezuela:

“(…) Colombia ha impulsado esfuerzos a nivel regional y mundial en procura de converger con otros actores internacionales, para movilizar una respuesta coordinada entre los países receptores de migrantes venezolanos, y con las fuentes cooperantes para que

---

<sup>113</sup> Véase: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS 20 /borrador\\_propuesta\\_etpv\\_version\\_05-02-2021.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS%20/borrador_propuesta_etpv_version_05-02-2021.pdf)

incrementen su apoyo a la respuesta humanitaria frente a la crisis multidimensional que se evidencia en Venezuela”

Nótese cómo el flujo migratorio se encuadró dentro de la “crisis multidimensional” de Venezuela, desde la perspectiva humanitaria, esto es, de la crisis humanitaria compleja. A tales efectos, el proyecto de Decreto considera la dimensión *cuantitativa* y *cualitativa* de ese flujo migratorio.

En cuanto a la dimensión cuantitativa, el proyecto de Derecho recuerda cómo desde 2017 el flujo de migrantes desde Venezuela ha llevado a adoptar medidas administrativas de flexibilización y regularización, como en especial sucedió con la Resolución 5797 de 25 de julio de 2017, la cual “*creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como un mecanismo de facilitación migratoria para los nacionales venezolanos, que permitiera preservar el orden interno y social, evitara la explotación laboral de estos ciudadanos y velara por su permanencia en condiciones dignas en el país*”. Desde entonces, se han dictado en Colombia diversas medidas para atender este flujo, que ha ido aumentando progresivamente, en especial, respecto de los migrantes venezolanos que no han podido optar por regularizar su situación de acuerdo con las medidas migratorias especiales dictadas.

En 2018, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) estimó que, luego de Turquía, Colombia era el segundo país receptor de migrantes del mundo. El flujo ha seguido en aumento, y desde el 2019, se ha apreciado en especial el incremento de migrantes irregulares. Así, el proyecto de Decreto estima que, para agosto de 2019, existían 750.918 migrantes venezolanos regulares, y 733.455 migrantes venezolanos irregulares. Un año después, se estimó que los migrantes irregulares eran 956.623, frente a los 766.296 migrantes regulares.

En total se estima la población de migrantes venezolanos en Colombia en cerca de 1.8 millones<sup>114</sup>.

En cuanto a la dimensión cualitativa, el proyecto de Decreto encuadra el flujo migratorio desde Venezuela como parte de la emergencia humanitaria que ese país atraviesa, y que coloca en riesgo la vida de aquellos se ven forzados a desplazarse:

“Que a causa de la crisis política, social y económica que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela, agudizada y prolongada en el tiempo, la población migrante caracterizada para el año 2017 y frente a la cual fueron proyectadas las medidas de flexibilización antes descritas, ha pasado del ánimo de permanencia transitoria en territorio nacional a la necesidad de establecerse de manera temporal ante el riesgo que representa para su integridad la opción de retorno a su país de origen”

Estas dimensiones cualitativas y cuantitativas, adecuadamente resumidas en el proyecto, son las que permiten calificar al flujo migratorio desde Venezuela como una *crisis humanitaria*. Ello tiene cuatro implicaciones, presentes en el proyecto de Decreto.

.- La *primera* implicación es que los migrantes venezolanos, como desplazados forzosos, requieren de una *protección complementaria* acorde con el Derecho Internacional. Esta protección es complementaria respecto del

---

<sup>114</sup> Véase: “Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia”. Véase la información sobre Colombia en la *Plataforma de Coordinación de Agencias regionales para los refugiados y migrantes de Venezuela*: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/10044>. En general, vid.: *Migración desde Venezuela a Colombia*, Banco Mundial, Washington D.C., 2018.

marco jurídico ordinario -nacional e internacional- sobre migrantes y refugiados, en este último caso, bajo los principios de la *Convención de Ginebra* de 1951. Así, el criterio tradicional de refugiado, basado en situaciones de persecución, requiere análisis individuales incompatibles con la dimensión cuantitativa del flujo de migrantes. Pero al mismo tiempo, al tratarse de desplazamientos forzados, es preciso establecer mecanismos de protección adicionales o complementarios a ese marco jurídico ordinario, a los fines de proteger los derechos humanos de los desplazados forzados. En la región, esto encuadra con el concepto ampliado de refugiado de la *Declaración de Cartagena* de 1984, que precisamente sienta las bases para la protección complementaria de los desplazados por graves alteraciones al orden público, que no puedan ser atendidos debidamente bajo el marco jurídico ordinario, tal y como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido en la opinión consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, párrafo 262.

Es por lo anterior que el proyecto de Decreto ha sido justificado como “*un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica*”<sup>115</sup>. Su calificación como “*mecanismo complementario*” se enmarca, adecuadamente, en los principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

---

<sup>115</sup> Presidencia de la República de Colombia, “Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos”, 9 de febrero de 2021, tomado de: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/abece-del-estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos-210209>

- La *segunda* implicación es que esta protección complementaria se orienta a garantizar, de manera inmediata y efectiva, los derechos humanos de los desplazados venezolanos en el marco de la crisis humanitaria, con lo cual, se trata de una protección *temporal*, en tanto deja a salvo a la aplicación del marco jurídico ordinario, una vez superada la crisis. Así lo reconocen los artículos 1 y 2 del proyecto de Decreto, que definen a este régimen jurídico complementario como un estatuto temporal, por diez años, lapso que en todo caso podría ser modificado. El concepto de este estatuto, en el artículo 3, describe muy bien estas características:

“El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con las características establecidas en el artículo 4 del presente Decreto, por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan los requisitos establecidos en el artículo 12 del presente Decreto, sin perjuicio de la facultad discrecional que le asiste al Gobierno Nacional en materia de relaciones exteriores”.

De acuerdo con el artículo 4, el estatuto temporal rige no solo a los migrantes cuya condición ha sido regularizada en el marco de las medidas especiales dictadas, sino además -y especialmente- a los migrantes irregulares *presentes en Colombia al 31 de enero de 2021* (numeral 3). Estos migrantes irregulares, como vimos, representan cerca del 55% del total de población de migrantes venezolanos en Colombia. Con lo cual, además, este régimen temporal unifica el tratamiento a todos los migrantes venezolanos, lo que sin duda, favorece el principio de eficacia administrativa.



A estos efectos, el proyecto regula dos trámites administrativos. El primero consiste en la creación del *Registro Único de Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal*, como mecanismo para centralizar la información de los flujos migratorios. La condición material básica para la inscripción, es la declaración del migrante en cuanto a su intención a permanecer, al menos temporalmente, en Colombia<sup>116</sup>.

El segundo trámite es el “*permiso de protección temporal*”, esto es, el acto administrativo que declara la condición de migrante de aquellos inscritos en el Registro<sup>117</sup>, y que además cumplan con las condiciones descritas en el

---

<sup>116</sup> Artículos 5, 6 y 8. La referencia a la “*permanencia temporal*”, como corresponde a los principios generales en la materia, recalca que el migrante debe permanecer en Colombia por un lapso mínimo de tiempo, en contraposición a aquellos que solo procuran una permanencia de tránsito.

<sup>117</sup> Según el artículo 11, el permiso es “*un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales por su término de vigencia, y a ejercer durante dicho período cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas*”. El otorgamiento del permiso es, en todo caso, discrecional (artículo 13). Esto quiere decir que la Administración cuenta con discrecionalidad para otorgar o no el permiso. Tal potestad discrecional, en todo caso, debe ejercerse en el marco de los principios generales del Derecho Administrativo de Colombia, que proscriben la arbitrariedad en el ejercicio de potestades discrecionales. A nivel comparado, el principio es que los actos administrativos en materia migratoria responden a potestades principalmente discrecionales.

artículo 12, referidas principalmente a la ausencia de antecedentes penales y otras condiciones similares<sup>118</sup>.

Con lo cual, este permiso otorgado a todos los migrantes venezolanos, incluyendo aquellos que al 31 de enero de 2021 permanecían en condición irregular, es el acto administrativo que concreta la protección complementaria, y que permite salvaguardar los derechos humanos de los desplazados venezolanos, quienes podrán ejercer en igualdad de condiciones todos los derechos propios de los migrantes en Colombia<sup>119</sup>.

.- La *tercera implicación*, es que este estatuto no implica el reconocimiento de la condición de refugiado de acuerdo con el concepto tradicional derivado de la *Convención de Ginebra* de 1951, tal y como aclara el párrafo 1 del artículo 13. La norma acota que tampoco este régimen jurídico temporal reconoce el derecho de asilo.

---

<sup>118</sup> Además de la inscripción en el Registro, se exigen cuatro condiciones: (i) no tener antecedentes, anotaciones o procesos administrativos o judiciales en curso; (ii) no tener en curso investigaciones administrativas migratorias; (iii) no tener en su contra una medida de expulsión, deportación o sanción económica vigente, y (iv) no tener en curso investigaciones o condenas por delitos dolosos (artículo 12).

<sup>119</sup> Con lo cual, el proyecto permite la transición desde la condición de desplazados en situación irregular, a la situación de migrantes en situación regular. Bajo el régimen jurídico general de los migrantes -que aplicará a los desplazados que obtengan el permiso- el principio general es la no-discriminación respecto de los derechos de los nacionales, principalmente en lo que respecta a la libertad de trabajo e incluso, acceso a las prestaciones administrativas orientadas a garantizar la satisfacción de necesidades esenciales. Aquí, en todo caso, rigen las particularidades del ordenamiento jurídico colombiano.

Esta acotación es consistente con la naturaleza de ese régimen jurídico, como mecanismo de protección complementaria. Así, los migrantes venezolanos en Colombia pueden solicitar el acceso a cualquiera de los regímenes jurídicos que permiten su permanencia legal, desde el régimen general de la migración hasta el régimen especial del refugiado y del asilo, en este último caso, partiendo de situaciones individuales de persecución. El objeto del proyecto no es modificar ese régimen jurídico ordinario sino establecer un régimen jurídico complementario, que tomando en cuenta la naturaleza de la crisis humanitaria en Venezuela, prescinda de la valoración individual de los migrantes. Por ello, como vimos, el único requisito sustantivo para la aplicación del estatuto es la declaración en cuanto a la permanencia en Colombia, sin exigirse declarar o acreditar las razones específicas que llevaron al desplazamiento.

Es por ello que el proyecto aplica, adecuadamente, los principios del régimen complementario de los desplazados que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos derivan de la *Declaración de Cartagena*, de 1984. Para ello, el proyecto de Decreto presume que los migrantes venezolanos en Colombia se han visto forzados a desplazarse debido a la emergencia humanitaria compleja en Venezuela, lo que se corresponde con las dimensiones cuantitativas y cualitativas esa crisis, muy bien resumidas en la exposición de motivos del proyecto de Decreto. Es por ello que el proyecto no exige acreditar, individualmente, las razones que impulsaron a los migrantes a salir de Venezuela.

Así, como resume la Cancillería de Colombia, el flujo migratorio desde Venezuela es resultado de desplazamientos forzosos impulsados por la crisis humanitaria<sup>120</sup>:

“Vale la pena recordar que Venezuela cerró el 2020 con una inflación superior al 3.700%. El salario mínimo, que no supera los 10 dólares, no alcanza para cubrir ni el 1% de la canasta familiar de los venezolanos y los niveles de pobreza en este país, sobrepasan el 90%.

En materia de salud, de acuerdo con Human Rights Watch, los datos existentes señalan un panorama complejo de brotes de enfermedades como sarampión y difteria, un drástico aumento en los casos de malaria y tuberculosis, y la falta casi total de tratamiento antirretroviral para personas con VIH.

En Venezuela la mortalidad materna aumentó un 65 %, mientras que la mortalidad infantil creció un 30% en apenas un año. El 80% de los hogares venezolanos están en situación de inseguridad alimentaria y los venezolanos han perdido un promedio de 11 kilos de peso.

Cifras que ratifican la necesidad de los venezolanos a migrar, no como consecuencia de la implementación de nuevas políticas por parte de los países receptores, sino de las políticas expulsoras que actualmente existen en Venezuela”.

---

<sup>120</sup> Véase la información de 8 de febrero de 2021, en el portal de migración de Colombia, que resume los fundamentos del estatuto: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/en-un-hecho-sin-precedentes-colombia-busca-darle-la-mano-a-mas-de-dos-millones-de-venezolanos>

Todo lo anterior coincide con la declaratoria *prima facie* de refugiados, que de acuerdo con la Resolución 2/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debe regir a la crisis venezolana. Esa declaratoria no es una formalidad, pues lo relevante no es el acto jurídico que de manera expresa declara, *prima facie* o de manera preliminar o temporal la condición de refugiados por graves desórdenes al orden público de acuerdo con los principios de la Declaración de Cartagena. Lo relevante es la actividad del Estado receptor, a través de sus Administraciones Públicas, de otorgar protección jurídica especial y complementaria a los desplazados por crisis humanitarias como grupo especialmente vulnerable<sup>121</sup>.

Por ello, el proyecto, consistente con los principios humanitarios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha establecido el régimen jurídico de protección complementaria, al considerar que los migrantes venezolanos son desplazados por la crisis humanitaria. Como el presidente Duque explicó al presentar esta medida, el proyecto es, antes que nada, una respuesta humanitaria<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Así lo ha interpretado la Corte Interamericana en la citada opinión consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014. Desde el Derecho Internacional, lo relevante no es la formalidad de la declaratoria *prima facie*, sino el régimen jurídico de protección a los desplazados, como grupo especialmente vulnerable. Esto incluso justifica medidas grupales o colectiva a favor de ese grupo.

<sup>122</sup> “Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia”. En el acto de presentación del proyecto participó también el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Filippo Grandi.

Para evitar confusiones, es preciso aclarar que el proyecto de Decreto no contiene declaratoria alguna de refugiado *prima facie*, y de hecho, aclara que la adjudicación del permiso no supondrá reconocer la condición de refugiado. Esta solución se ajusta a los estándares humanitarios, pues lo importante no es la declaratoria formal de refugiado *prima facie*, sino los mecanismos de protección aplicables para desplazados forzosos en el contexto de emergencias humanitarias. Y en tal sentido, el proyecto de Decreto aborda, adecuadamente, esos mecanismos de protección, que resultan así complementarios al régimen jurídico ordinario de los migrantes y refugiados.

.- Por último, la *cuarta implicación* es de orden económico: el régimen jurídico llamado a promover una migración segura y ordenada crea condiciones institucionales favorables al crecimiento económico. Este es uno de los principios del *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, de 2018, del cual forma parte Colombia y que es incluso citado en el proyecto de Decreto. Así lo reconoció la ministra de relaciones Claudia Blum, el 8 de febrero de 2021, al explicar que el estatuto es un avance determinante “*hacia el objetivo de tener una migración ordenada, regular y segura, que beneficie a la población migrante, y además contribuye al desarrollo de nuestro país*”<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> “El Estatuto de Protección Temporal a migrantes venezolanos es una decisión histórica para la región y el mundo”: Canciller Claudia Blum”, 8 de febrero de 2021, tomado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/estatuto-proteccion-temporal-migrantes-venezolanos-decision-historica-region-mundo>

El permiso de protección temporal, al regularizar a los migrantes venezolanos, facilita su integración a la economía, lo que crea condiciones institucionales favorables a la difusión del conocimiento, que es elemento clave para la promoción del crecimiento económico<sup>124</sup>.

Estas cuatro implicaciones permiten señalar que el proyecto de decreto es el ejemplo de cómo debe abordarse la crisis humanitaria de migrantes y refugiados en Venezuela, procurando dos beneficios inmediatos. El primero es la protección jurídica de los desplazados venezolanos mediante mecanismos complementarios basados en el Derecho Internacional Humanitario. El segundo objetivo es crear el marco institucional que promueva la migración segura y ordenada, con condición favorable al crecimiento económico.

Con todo, la aplicación del proyecto de Decreto no aborda un aspecto crucial: el financiamiento internacional que la crisis humanitaria venezolana requiere. Abordar esta crisis desde el Derecho Internacional Humanitario no es solo resultado de los deberes de los Estados miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que además, puede crear instituciones favorables al crecimiento económico. También, la aplicación

---

<sup>124</sup> Nedelkoska, Ljubica, *et al.*, *Immigration and Economic Transformation. A Concept Note*, Center for International Development-Harvard Kennedy School, 2017. Véase igualmente Blyde, Juan *et al.*, *El impacto de la migración en América Latina y el Caribe. Un análisis de la evidencia reciente*, Unidad de Migración. Documento para la Discusión N° IDB-DP-00830, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Octubre de 2020, p. 13, así como en general, Bahar, Dany, *et al.*, *Give Me Your Tired and Your Poor: Impact of a Large-Scale Amnesty Program for Undocumented Refugees*, Institute of Labor Economics Working Papers, septiembre de 2020.

del Derecho Internacional Humanitario es un llamado de atención a la comunidad internacional para actuar en el marco de la responsabilidad colectiva para proteger, en especial, por lo que respecta al financiamiento internacional que demanda la crisis venezolana.

De acuerdo con la *Plataforma de Coordinación de Agencias regionales para los refugiados y migrantes de Venezuela*, a diciembre de 2020, el estimado de financiamiento internacional para atender la crisis venezolana era de cerca de 1.4 millardos de dólares, estimándose un déficit del 54%. Esto, para un aproximado de 5.4 millones de desplazados venezolanos. Los datos de la Oficina de la Organización de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitario permiten concluir que para 2020, Colombia solo recibió ayuda financiera humanitaria para la atención de crisis migratoria, equivalente al 21,9% de lo requerido<sup>125</sup>.

La crisis económica marcada por la pandemia de la COVID-19 refuerza la necesidad de esta ayuda financiera internacional. Así, esta crisis -especialmente en América Latina- ha creado limitaciones al espacio fiscal, adicionales a las existentes en el 2020. Estas limitaciones reducen la capacidad de los Estados de hacer frente a las complejas tareas que demanda la pandemia, y que exigen la expansión del gasto público, en especial, para el acceso equitativo a vacunas. La regularización de los migrantes venezolanos como medida de protección humanitaria, especialmente en corto plazo, elevará las tareas a cargo de las Administraciones Públicas de Colombia y, con ello, las presiones sobre el limitado espacio fiscal.

---

<sup>125</sup> Véase: <https://fts.unocha.org/countries/49/summary/2020>



De esa manera, los principios de Derecho Internacional Humanitario que llevaron a Colombia a proponer el estatuto, como mecanismo de protección complementaria a los desplazados venezolanos, también deben articularse para coordinar la responsabilidad colectiva de los Estados hacia la crisis humanitaria venezolana, especialmente por lo que respecta a la ayuda financiera, todo ello en el marco de acuerdos multilaterales. Tal y como se afirma en el párrafo 75 de la carta encíclica *Fratelli Tutti* -a la cual se refirió el presidente Iván Duque al presentar el proyecto- el multilateralismo es el mecanismo idóneo para la promoción del “*bien común realmente universal y la protección de los Estados más débiles*”. Este es el enfoque multilateral que demanda la crisis humanitaria venezolana.

Boston, Febrero de 2021



# DOCUMENTOS FUNDAMENTALES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CRISIS HUMANITARIA DE MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

## 1. *Convención de Ginebra*<sup>126</sup>

### CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

(Extractos)

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)

Preámbulo

#### **Las Altas Partes Contratantes,**

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los

---

<sup>126</sup> Texto oficial: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

## **Capítulo I: Disposiciones generales**

### **Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"**

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como 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 del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el periodo de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él<sup>127</sup>.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión “del país de su nacionalidad” se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

(...)

---

<sup>127</sup> En el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, se modificó la Convención para suprimir la limitación temporal.

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 las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

### **Artículo 2. -- Obligaciones generales**

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

### **Artículo 3. -- Prohibición de la discriminación**

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

### **Artículo 4. -- Religión**

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

### **Artículo 5. -- Derechos otorgados independientemente de esta Convención**

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

### **Artículo 6. -- La expresión "en las mismas circunstancias"**

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le se le exigirían si no



fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

### **Artículo 7. -- Exención de reciprocidad**

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutaran, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.

3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.

4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.

5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

### **Artículo 8. -- Exención de medidas excepcionales**

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intere-

ses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

### **Artículo 9. -- Medidas provisionales**

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

### **Artículo 10. -- Continuidad de residencia**

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.

2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

## **Artículo 11. -- Marineros refugiados**

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

## **Capítulo II: Condición jurídica**

### **Artículo 12. -- Estatuto personal**

1. El estatuto personal de cada refugiado se registrará por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

### **Artículo 13 -- Bienes muebles e inmuebles**

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

#### **Artículo 14. -- Derechos de propiedad intelectual e industrial**

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

#### **Artículo 15. -- Derecho de asociación**

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

#### **Artículo 16. -- Acceso a los tribunales**

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.

2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la *cautio judicatum solvi*.

3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

## **Capítulo III: Actividades lucrativas**

### **Artículo 17. -- Empleo remunerado**

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:

- a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
- b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
- c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

3. Los Estados Contratantes examinarán benévola-mente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

### **Artículo 18. -- Trabajo por cuenta propia**

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso me-

nos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

### **Artículo 19. -- Profesiones liberales**

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

## **Capítulo IV: Bienestar**

### **Artículo 20. -- Racionamiento**

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

### **Artículo 21. -- Vivienda**

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

## **Artículo 22. -- Educación pública**

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

## **Artículo 23. -- Asistencia pública**

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

## **Artículo 24. -- Legislación del trabajo y seguros sociales**

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;

b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:

i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;

ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.



## **Capítulo V: Medidas administrativas**

### **Artículo 25. -- Ayuda administrativa**

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de estas.

3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de estas, y harán fe salvo prueba en contrario.

4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

### **Artículo 26. -- Libertad de circulación**

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

## **Artículo 27. -- Documentos de identidad**

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

## **Artículo 28. -- Documentos de viaje**

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

## **Artículo 29. -- Gravámenes fiscales**

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos con-

cernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

### **Artículo 30. -- Transferencia de haberes**

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

### **Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio**

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

## **Artículo 32. -- Expulsión**

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

**Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")**

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.

### **Artículo 34. -- Naturalización**

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

(...)



## 2. *Declaración de Cartagena*<sup>128</sup>

### **DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS**

(Extracto)

Adoptado 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

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **I**

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia;

Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración;

---

<sup>128</sup> Texto oficial: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual;

Destacando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo;

Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente;

Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región;

Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales;

## II

Habiendo tomado conocimiento, con apreciación, de los compromisos en materia de refugiados incluidos en



el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben:

a) "Realizar, si aun no lo han hecho, los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados."

b) "Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes."

c) "Establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo citados cuando se produzca la adhesión."

d) "Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado."

e) "Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato."

f) "Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR."

g) "Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR."

h) "Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad."

i) "Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados."

j) "Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales."

k) "Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias."

l) "Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país."

m) "Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados."

n) "Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados."

ñ) "Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR."

o) "Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados."

### III

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

Primera. Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

Segunda. Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o li-

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

**Cuarta.** Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

**Quinta.** Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*.

**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 estos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

**Séptima.** Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

**Octava.** 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 No. 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

**Novena.** Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran.

**Décima.** Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentran en su territorio.

**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, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

**Duodécima.** Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que está se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.

**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.

**Decimocuarta.** Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalen.

**Decimoquinta.** Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados. Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR.

**Decimosexta.** Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA / ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

**Decimoséptima.** Propiciar en los países centroamericanos y del Grupo Contadora una difusión a todos los niveles posibles de las normas internacionales e internas referentes a la protección de los refugiados y, en general, de los derechos humanos. En particular el Coloquio considera de especial importancia que dicha divulgación se efectúe contando con la valiosa cooperación de las correspondientes universidades y centros superiores de enseñanza.

(...)

3. *Declaración de Nueva York*<sup>129</sup>

**Resolución aprobada por la Asamblea General el  
19 de septiembre de 2016**

[sin remisión previa a una Comisión Principal  
(A/71/ L.1)]

**71/1. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**

(Extractos)

La Asamblea General

Aprueba el siguiente documento final de la reunión plenaria de alto nivel sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes:

**Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y altos representantes, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 19 de septiembre de 2016 para examinar la cuestión de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, hemos aprobado la siguiente declaración política:

---

<sup>129</sup> Texto oficial: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf> Por razones de ediciones se han suprimido las notas al pie.

## **I. Introducción**

1. La humanidad ha estado en movimiento desde los tiempos más antiguos. Algunas personas se desplazan en busca de nuevas oportunidades económicas y nuevos horizontes. Otras lo hacen para escapar de los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo o las violaciones y abusos de los derechos humanos. Hay otras personas que se desplazan por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales. Muchos se trasladan, de hecho, debido a varios de esos motivos.

2. Hemos examinado hoy la mejor manera en que la comunidad internacional debe responder al creciente fenómeno mundial de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.

3. En la actualidad, estamos en presencia de una movilidad humana que ha alcanzado un nivel sin precedentes. Más personas que nunca viven un país distinto de aquel donde nacieron. En todos los países del mundo hay migrantes que, en su mayoría, se trasladan de un lugar a otro sin incidentes. El número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial, y en 2015 ascendió a más de 244 millones. Sin embargo, hay aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, de las cuales más de 21 millones son refugiados, 3 millones solicitantes de asilo y más de 40 millones desplazados internos.

4. Al aprobar hace un año la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconocimos claramente la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Nuestro mundo es un lugar mejor gracias a esa contribución. Los beneficios y las



oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman. En cambio, el desplazamiento forzoso y la migración irregular de personas en grandes movimientos suelen plantear problemas complejos.

5. Reafirmamos los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Reafirmamos también la Declaración Universal de Derechos Humanos y recordamos los principales tratados internacionales de derechos humanos. Reafirmamos, y protegeremos plenamente, los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición; todos son titulares de derechos. En nuestra respuesta respetaremos plenamente el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos y, cuando proceda, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

6. Aunque el trato que se les dispensa se rige por marcos jurídicos separados, los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales. Afrontan también muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares, incluso en el contexto de los grandes desplazamientos. Cabe entender que el término “grandes desplazamientos” refleja una serie de consideraciones, entre ellas las siguientes: el número de personas que llegan; el contexto económico, social y geográfico; la capacidad de respuesta del Estado receptor; y las repercusiones de un desplazamiento de carácter repentino o prolongado. El término no abarca, por ejemplo, las corrientes habituales de migrantes de un país a otro. En los “grandes desplazamientos” pueden darse corrientes mixtas de personas, ya se trate de refugiados o migrantes, que se trasladan por motivos diferentes pero que pueden seguir rutas similares.

7. Los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales y humanitarias y para el desarrollo y los derechos humanos que traspasan todas las fronteras. Se trata de fenómenos mundiales que exigen enfoques y soluciones mundiales. Ningún Estado puede por sí solo gestionar esos desplazamientos. Los países vecinos o los de tránsito, en su mayoría países en desarrollo, se ven afectados de manera desproporcionada y, en muchos casos, su capacidad se ha visto seriamente desbordada, lo que afecta la cohesión social y económica y el desarrollo propio. Además, las crisis de refugiados prolongadas se han vuelto habituales y tienen repercusiones a largo plazo para los propios afectados y para los países y las comunidades que los acogen. Se necesita una mayor cooperación internacional para ayudar a los países y las comunidades de acogida.

8. Expresamos nuestra profunda solidaridad y apoyo a los millones de personas que, en diferentes partes del mundo, por motivos que escapan a su control, se ven obligadas, junto con sus familias, a abandonar sus hogares.

9. Los refugiados y los migrantes involucrados en grandes desplazamientos de personas a menudo enfrentan un calvario desesperado. Muchos corren grandes riesgos al emprender viajes peligrosos a los que tal vez no sobrevivirán. Algunos se ven obligados a emplear los servicios de grupos delictivos, incluidos los traficantes de personas, y otros pueden caer en manos de esos grupos o convertirse en víctimas de la trata. Incluso después de llegar a su destino, les esperan un recibimiento incierto y un futuro precario.

10. Estamos decididos a salvar vidas. El desafío que enfrentamos es, ante todo, moral y humanitario. Estamos decididos también a encontrar soluciones de largo plazo

y sostenibles. Lucharemos con todos los medios a nuestro alcance contra los abusos y la explotación que sufre el incontable número de refugiados y migrantes que se encuentran en situación vulnerable.

11. Reconocemos que compartimos la responsabilidad de gestionar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de manera humana, respetuosa, compasiva y centrada en las personas. A cometeremos esa tarea mediante la cooperación internacional, reconociendo al mismo tiempo que hay capacidades y recursos diversos para responder a esos movimientos. La cooperación internacional y, en particular, la cooperación entre los países de origen o nacionalidad, de tránsito y de destino, es ahora más importante que nunca; en este ámbito, una cooperación en la que todos salen ganando reporta beneficios considerables para la humanidad. Los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes requieren un apoyo amplio en materia de políticas, asistencia y protección, en consonancia con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional. Recordamos también nuestra obligación de respetar plenamente sus derechos humanos y libertades fundamentales y destacamos que necesitan vivir su vida en condiciones de seguridad y dignidad. Nos comprometemos a apoyar a las personas afectadas actualmente, así como a quienes formen parte de grandes desplazamientos en el futuro.

12. Estamos decididos a abordar las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, entre otros medios intensificando las gestiones para prevenir las situaciones de crisis en las etapas iniciales, sobre la base de la diplomacia preventiva. También haremos frente a esas causas mediante la prevención y la solución pacífica de los conflictos, una mayor coordinación de las actividades de asistencia humanitaria, desa-

rrollo y consolidación de la paz, la promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional y la protección de los derechos humanos. De manera análoga, nos ocuparemos de los desplazamientos causados por la pobreza, la inestabilidad, la marginación y la exclusión y la falta de oportunidades económicas y de desarrollo, prestando especial atención a las poblaciones más vulnerables. Trabajaremos con los países de origen para reforzar su capacidad.

13. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Recordamos que las obligaciones que hemos contraído en virtud del derecho internacional prohíben todo tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Sin embargo, en muchas partes del mundo observamos, con gran preocupación, respuestas cada vez más xenófobas y racistas ante los refugiados y los migrantes.

14. Condenamos enérgicamente los actos y las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra los refugiados y los migrantes, así como los estereotipos que se les suelen aplicar, especialmente los basados en la religión o las creencias. La diversidad enriquece a todas las sociedades y contribuye a la cohesión social. La demonización de los refugiados o migrantes atenta gravemente contra los valores de dignidad e igualdad de todos los seres humanos que hemos prometido defender. Reunidos hoy en las Naciones Unidas, el lugar donde nacieron y se custodian esos valores universales, lamentamos todas las manifestaciones de xenofobia, discriminación racial e intolerancia. Adoptaremos una serie de medidas para contrarres-

tar esas actitudes y comportamientos, en particular con respecto a los delitos motivados por prejuicios, el discurso de odio y la violencia racial. Acogemos con beneplácito la campaña mundial de lucha contra la xenofobia propuesta por el Secretario General y la llevaremos adelante en cooperación con las Naciones Unidas y todos los interesados pertinentes, de conformidad con el derecho internacional. La campaña pondrá de relieve, entre otras cosas, el contacto personal directo entre las comunidades de acogida y los refugiados y migrantes y resaltaré las contribuciones positivas de estos últimos, así como nuestra humanidad común.

15. Invitamos al sector privado y a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de refugiados y migrantes, a que participen en alianzas de múltiples interesados para apoyar los esfuerzos por cumplir los compromisos que asumimos hoy día.

16. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, prometimos que nadie se quedaría atrás. Declaramos que deseábamos ver cumplidos los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y sus metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad. Afirmamos también que nos esforzaríamos por llegar primero a los más rezagados. Reafirmamos hoy los compromisos relacionados con las necesidades específicas de los migrantes o los refugiados. En la Agenda 2030 se plantea claramente, entre otras cosas, que facilitaremos la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Las necesidades de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes se reconocen expresamente.

17. La implementación de todas las disposiciones pertinentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Soste-

nible permitirá reforzar la contribución positiva que hacen los migrantes al desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, se podrán encarar muchas de las causas fundamentales de los desplazamientos forzados, lo que ayudará a crear condiciones más favorables en los países de origen. Nos reunimos hoy, un año después de la aprobación de la Agenda 2030, decididos a aprovechar todo el pleno de la Agenda en favor de los refugiados y los migrantes.

18. Recordamos el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>3</sup> y sus recomendaciones sobre las medidas para mitigar los riesgos asociados a los desastres. Los Estados que han firmado y ratificado el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático<sup>4</sup> acogen con beneplácito ese acuerdo y están comprometidos con su aplicación. Reafirmamos la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>5</sup>, incluidas las disposiciones que se aplican a los refugiados y los migrantes.

19. Tomamos nota del informe del Secretario General, titulado “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”, preparado en cumplimiento de la decisión 70/539 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2015, como parte de los preparativos de esta reunión de alto nivel. Si bien reconocemos que las conferencias siguientes concluyeron sin resultados acordados a nivel intergubernamental o tuvieron alcance regional, tomamos nota de la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en Estambul (Turquía) los días 23 y 24 de mayo de 2016, la reunión de alto nivel sobre las cuestiones relativas al reparto de responsabilidades de todos los países y las vías de admisión de refugiados sirios, convocada por el Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los Refugiados y celebrada el 30 de marzo de 2016, la Conferencia de Apoyo a Siria y la Región, celebrada en Londres el 4 de febrero de 2016, y la conferencia sobre promesas de contribuciones para los refugiados somalíes, celebrada en Bruselas el 21 de octubre de 2015. Si bien reconocemos que las iniciativas siguientes tienen carácter regional y se aplican únicamente a los países que participan en ellas, tomamos nota de iniciativas regionales como el Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos, la Iniciativa de la Unión Europea y el Cuerno de África sobre Rutas Migratorias y la Iniciativa de la Unión Africana sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito en el Cuerno de África (proceso de Jartum), el Proceso de Rabat, el Plan de Acción de La Valetta y la Declaración y Plan de Acción del Brasil.

20. Reconocemos el gran número de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales y la posibilidad de que esas personas soliciten protección y asistencia en otros países como refugiados o migrantes. Observamos que es necesario reflexionar sobre estrategias eficaces para garantizar de manera apropiada la prestación de asistencia a los desplazados internos y su protección y para prevenir y reducir esos desplazamientos.

### **Compromisos**

21. Hemos aprobado hoy una serie de compromisos que se aplican tanto a los refugiados como a los migrantes, así como conjuntos distintos de compromisos con respecto a los refugiados y los migrantes. Al asumirlos, tenemos en cuenta las distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetamos las políticas y prioridades de cada país. Reafirmamos nuestra adhesión al derecho internacional y ponemos de relieve que la presente declaración y sus anexos habrán de aplicarse de manera compatible con los derechos y las obli-

gaciones de los Estados en virtud del derecho internacional. Aunque algunos compromisos se aplican principalmente a un grupo, también pueden ser aplicables al otro grupo. Además, si bien todos los compromisos están enmarcados en el contexto de los grandes desplazamientos que examinamos hoy, muchos pueden aplicarse también a la migración regular. En el anexo I de la presente declaración figura un marco de respuesta integral para los refugiados y se esbozan los pasos necesarios para concertar en 2018 un pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados, mientras que en el anexo II se establecen medidas para concertar en 2018 un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular.

## **II. Compromisos que se aplican tanto a los refugiados como a los migrantes**

22. Subrayando la importancia de adoptar un enfoque integral de las cuestiones pertinentes, garantizaremos que se dé a todas las personas que llegan a nuestros países, en particular las que formen parte de grandes desplazamientos, ya sean refugiados o migrantes, una acogida rápida, respetuosa, humana y digna, que se centre en las personas y tenga en cuenta las cuestiones de género. Garantizaremos también el pleno respeto y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

23. Reconocemos y atenderemos, de conformidad con las obligaciones que nos incumben en virtud del derecho internacional, las necesidades especiales de todas las personas que se encuentran en situación vulnerable y que participan en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, como las mujeres en situación de riesgo, los niños, especialmente los menores no acompañados o separados de sus familias, los miembros de minorías étnicas y religiosas, las víctimas de la violencia, las personas de edad, las personas con discapacidad, las



personas que son objeto de discriminación por cualquier motivo, los pueblos indígenas, las víctimas de la trata de personas, y las víctimas de la explotación y los abusos cometidos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes.

24. Reconociendo que los Estados tienen derechos y responsabilidades en la gestión y el control de sus fronteras, aplicaremos procedimientos de control de fronteras que sean conformes con las obligaciones aplicables en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Promoveremos la cooperación internacional en materia de gestión y control de las fronteras como un elemento importante de la seguridad de los Estados, incluidas las cuestiones relativas a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y el comercio ilícito. Velaremos por que los funcionarios públicos y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que trabajan en las zonas fronterizas estén capacitados para respetar los derechos humanos de todas las personas que cruzan o tratan de cruzar las fronteras internacionales. Fortaleceremos la cooperación internacional en la gestión de las fronteras, incluso en lo que respecta a la capacitación y el intercambio de las mejores prácticas. Intensificaremos el apoyo en ese ámbito y contribuiremos al desarrollo de la capacidad, según proceda. Reafirmamos que, de conformidad con el principio de no devolución, las personas no deben ser devueltas a las fronteras. Reconocemos también que los Estados, al tiempo que respetan esas obligaciones y principios, tienen derecho a tomar medidas para impedir el cruce irregular de sus fronteras.

25. Procuraremos reunir información precisa sobre los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Asimismo, adoptaremos medidas para determinar correctamente sus nacionalidades y las razones de su des-

plazamiento. Tomaremos medidas para identificar a las personas que buscan protección internacional en calidad de refugiados.

26. Seguiremos protegiendo los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas en tránsito y después de su llegada. Destacamos la importancia de atender, a su llegada, las necesidades inmediatas de las personas que se hayan visto expuestas a malos tratos físicos o psicológicos mientras se encontraban en tránsito, sin discriminación y con independencia de su condición jurídica o situación migratoria o de los medios de transporte que hayan empleado. Con ese fin, consideraremos la posibilidad de prestar el debido apoyo al desarrollo de la capacidad de los países receptores de grandes desplazamientos de refugiados y migrantes que lo soliciten.

27. Estamos decididos a hacer frente a los desplazamientos inseguros de refugiados y migrantes, en particular los desplazamientos de refugiados y migrantes de carácter irregular. Lo haremos sin perjuicio del derecho a solicitar asilo. Lucharemos contra la explotación, el abuso y la discriminación que sufren muchos refugiados y migrantes.

28. Expresamos nuestra profunda preocupación por el gran número de personas que han perdido la vida en tránsito. Encomiamos los esfuerzos que se han hecho para rescatar a las personas en situación de peligro en el mar. Nos comprometemos a intensificar la cooperación internacional dirigida a fortalecer los mecanismos de búsqueda y salvamento. Trabajaremos también por mejorar la disponibilidad de datos exactos sobre el paradero de las personas y las embarcaciones abandonadas a su suerte en el mar. Además, reforzaremos nuestro apoyo a las labores de rescate en tierra a lo largo de rutas peligrosas o aisladas, y en primer lugar destacaremos los riesgos que entraña el uso de esas rutas.

29. Reconocemos que las mujeres y los niños son especialmente vulnerables durante el viaje del país de origen al país de llegada y adoptaremos medidas para encarar esas vulnerabilidades. Las mujeres y los niños pueden verse expuestos a la discriminación y la explotación, así como al abuso sexual y los malos tratos físicos y psicológicos, la violencia, la trata de personas y las formas contemporáneas de esclavitud.

30. Alentamos a los Estados a que se ocupen de atender la vulnerabilidad al VIH y las necesidades de salud específicas de las poblaciones migrantes y móviles y de los refugiados y las poblaciones afectadas por crisis y adopten medidas para reducir el estigma, la discriminación y la violencia, y los alentamos también a que examinen las políticas sobre restricciones a la entrada de personas seropositivas, con miras a eliminar esas restricciones y la devolución de personas por su condición de seropositivas, y a que faciliten su acceso a servicios de prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH.

31. Nos aseguraremos de que en nuestras respuestas a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes se incorpore la perspectiva de género, se promuevan la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y se respeten y protejan plenamente los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Lucharemos en la mayor medida posible contra la violencia sexual y por razón de género. Facilitaremos el acceso a servicios de atención de la salud sexual y reproductiva. Combatiremos las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación contra las mujeres y niñas refugiadas y migrantes. Al mismo tiempo, reconociendo la importante contribución y el liderazgo de las mujeres en las comunidades de refugiados y migrantes, trabajaremos para garantizar que participen de manera plena,

fructífera y en pie de igualdad en la formulación de soluciones y oportunidades locales. Tomaremos en consideración las diferentes necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres.

32. Protegeremos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los niños refugiados y migrantes, independientemente de su condición, teniendo en cuenta en todo momento el interés superior del niño como consideración principal. Esto se aplicará en particular a los niños no acompañados y los que estén separados de sus familias; remitiremos su atención a las autoridades nacionales de protección de la infancia y otras autoridades competentes. Cumpliremos las obligaciones que nos incumben en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño. Procuraremos proporcionar servicios básicos de salud, educación y desarrollo psicosocial y servicios de inscripción de todos los nacimientos en nuestros territorios. Estamos decididos a asegurar que todos los niños estén estudiando en un plazo de unos meses después de su llegada, y daremos prioridad a las asignaciones presupuestarias que contribuyan a ese propósito, incluso mediante el apoyo a los países de acogida, según sea necesario. Nos esforzaremos por brindar a los niños refugiados y migrantes un entorno propicio para la plena realización de sus derechos y capacidades.

33. Reafirmando que todas las personas que han cruzado o tratan de cruzar las fronteras internacionales tienen derecho a las debidas garantías procesales a la hora de evaluar su condición jurídica y de determinar si se les permite la entrada y si están autorizados a permanecer en el país, estudiaremos la posibilidad de revisar las políticas que penalizan los desplazamientos transfronterizos. Trataremos también de emplear medidas sustitutivas de la detención entretanto se realicen esas evaluacio-

nes. Además, reconociendo que, a los efectos de determinar la situación migratoria, la detención raras veces o nunca redundará en el interés superior del niño, la utilizaremos únicamente como medida de último recurso, en el entorno menos restrictivo, durante el período más breve posible, en condiciones que respeten los derechos humanos de cada niño y de manera que se tenga en cuenta como consideración primordial el interés superior del niño, y trabajaremos para poner fin a esa práctica.

34. Reafirmando la importancia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos pertinentes, alentamos la ratificación de los instrumentos internacionales sobre la prevención y lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, la adhesión a ellos y su aplicación.

35. Reconocemos que los refugiados y los migrantes que forman parte de grandes desplazamientos corren un mayor riesgo de ser víctimas de la trata de personas y de ser sometidos a trabajo forzoso. Combatiremos enérgicamente la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes con miras a su eliminación, incluso adoptando medidas selectivas encaminadas a identificar a las víctimas de la trata de personas o las personas que corran el riesgo de serlo, garantizando el pleno respeto de las obligaciones que nos impone el derecho internacional. Prestaremos apoyo a las víctimas de la trata de personas. Trabajaremos para prevenir la trata de personas entre los desplazados.

36. Con miras a desarticular y eliminar las redes delictivas involucradas en esos actos, examinaremos nuestra legislación nacional para garantizar que sea conforme con las obligaciones que nos impone el derecho internacional en lo tocante al tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y la seguridad marítima. Pondremos en

práctica el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas. Estableceremos o mejoraremos, según proceda, las políticas nacionales y regionales de lucha contra la trata de personas. Hacemos notar iniciativas regionales como la Iniciativa de la Unión Africana sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en el Cuerno de África, el Plan de Acción Contra la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, la Estrategia de la Unión Europea para Erradicar la Trata de Personas (2012-2016) y los Planes de Trabajo contra la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental. Acogemos con satisfacción el fortalecimiento de la cooperación técnica en los planos regional y bilateral entre los países de origen, tránsito y destino para prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y procesar a los tratantes y contrabandistas.

37. Somos partidarios de que se adopte un enfoque que aborde los factores determinantes y las causas profundas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, incluidos el desplazamiento forzoso y las crisis prolongadas, para, entre otras cosas, reducir la vulnerabilidad, combatir la pobreza, mejorar la autosuficiencia y la resiliencia, reforzar el nexo entre las cuestiones humanitarias y el desarrollo y mejorar la coordinación con las actividades de consolidación de la paz. Todo ello implicará coordinar las respuestas priorizadas a partir de una evaluación conjunta e imparcial de las necesidades y facilitar la cooperación entre los mandatos institucionales.

38. Adoptaremos medidas para proporcionar, sobre la base de la cooperación bilateral, regional e internacional, financiación para la asistencia humanitaria que sea suficiente, flexible, previsible y sistemática, para que los países y las comunidades de acogida puedan responder a las necesidades humanitarias inmediatas y a sus nece-

sidades de desarrollo a más largo plazo. Es preciso subsanar los déficits de financiación para las actividades humanitarias, considerando la posibilidad de recurrir, según corresponda, a recursos adicionales. En ese sentido, esperamos que se establezca una cooperación estrecha entre los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y otros agentes y entre las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, cuando proceda. Aspiramos a contar con sistemas de financiación innovadores, instrumentos de financiación del riesgo para las comunidades afectadas y otras ganancias en eficiencia, como reducir los gastos de gestión, mejorar la transparencia, emplear cada vez más al personal de respuesta nacional, ampliar el uso de la asistencia en efectivo, reducir la duplicación, aumentar la colaboración con los beneficiarios, disminuir la asignación de fondos para fines específicos y armonizar la presentación de informes, a fin de garantizar un uso más eficaz de los recursos existentes.

39. Nos comprometemos a combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra los refugiados y migrantes en nuestras sociedades. Tomaremos medidas para mejorar su integración e inclusión, según proceda, teniendo en cuenta en particular el acceso a la educación, la atención de la salud, la justicia y la enseñanza de idiomas. Reconocemos que estas medidas reducirán el riesgo de marginación y radicalización. La formulación de políticas nacionales relativas a la integración y la inclusión se realizará, según corresponda, junto con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones confesionales, el sector privado, las organizaciones de empleadores y trabajadores y otros interesados. Hacemos notar también que los refugiados y los migrantes tienen la obligación de respetar las leyes y los reglamentos de los países que los acogen.

40. Reconocemos la importancia de mejorar la reunión de datos, en particular por parte de las autoridades nacionales, y mejoraremos la cooperación internacional con ese fin, entre otras cosas mediante el desarrollo de la capacidad, el apoyo financiero y la asistencia técnica. Esos datos deben ser desglosados por sexo y edad y deben incluir información sobre las corrientes regulares e irregulares, los efectos económicos de la migración y los movimientos de refugiados, la trata de personas, las necesidades de los refugiados, los migrantes y las comunidades de acogida y otras cuestiones. Realizaremos esa labor de conformidad con nuestras leyes nacionales de protección de datos, si fuera pertinente, y nuestras obligaciones internacionales relativas a la privacidad, según proceda.

(...)

#### **IV. Compromisos en relación con los refugiados**

64. Reconociendo que los conflictos armados, la persecución y la violencia, incluido el terrorismo, se encuentran entre los factores que dan lugar a grandes desplazamientos de refugiados, trabajaremos para atacar las causas fundamentales de esas situaciones de crisis y para prevenir o resolver los conflictos por medios pacíficos. Haremos todo lo posible para solucionar pacíficamente las controversias, prevenir los conflictos y lograr las soluciones políticas que hacen falta a largo plazo. La diplomacia preventiva y la pronta respuesta a los conflictos por parte de los Estados y las Naciones Unidas son esenciales. También es esencial la promoción de los derechos humanos. Además, promoveremos la buena gobernanza, el estado de derecho, instituciones eficaces, responsables e inclusivas, y el desarrollo sostenible a nivel internacional, regional, nacional y local. Reconociendo que los desplazamientos podrían reducirse si todas las partes en los conflictos armados respetaran el dere-



cho internacional humanitario, renovamos nuestro compromiso de defender los principios humanitarios y el derecho internacional humanitario. Confirmamos también nuestro respeto por las normas que protegen a los civiles en los conflictos.

65. Reafirmamos que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo, de 1967, son la base del régimen internacional de protección de los refugiados. Reconocemos la importancia de que los Estados partes los apliquen plena y eficazmente y de los valores que encarnan. Observamos con satisfacción que 148 Estados son ahora partes en uno de esos instrumentos o en ambos. Alentamos a los Estados que no son partes a que consideren la posibilidad de adherirse a esos instrumentos y a los Estados que son partes con reservas a que consideren la posibilidad de retirarlas. Reconocemos también que varios Estados que no son partes en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados han dado pruebas de generosidad acogiendo a estos.

66. Reafirmamos que el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario constituyen el marco jurídico para reforzar la protección de los refugiados. En este contexto, garantizaremos la protección de todos los que la necesiten. Tomamos nota de los instrumentos regionales sobre los refugiados, como la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

67. Reafirmamos el respeto de la institución del asilo y el derecho a solicitar asilo. Reafirmamos también el respeto y el cumplimiento del principio fundamental de no devolución de conformidad con el derecho internacional de los refugiados.

68. Subrayamos la importancia que reviste la cooperación internacional para el régimen de protección de los refugiados. Reconocemos la carga que imponen los grandes desplazamientos de refugiados en los recursos nacionales, especialmente en el caso de los países en desarrollo. Para atender las necesidades de los refugiados y los Estados de acogida, nos comprometemos a repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los distintos Estados.

69. Creemos que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debe preparar y poner en marcha la respuesta integral para los refugiados en estrecha coordinación con los Estados pertinentes, incluidos los países de acogida, y con la participación de otras entidades competentes de las Naciones Unidas, en cada situación en la que haya grandes desplazamientos de refugiados. Esa respuesta debe incluir la participación de múltiples interesados, a saber, las autoridades nacionales y locales, las organizaciones internacionales, las instituciones financieras internacionales, los asociados de la sociedad civil (entre ellos, organizaciones confesionales, organizaciones de la diáspora y el mundo académico), el sector privado, los medios de comunicación y los propios refugiados. En el anexo I de la presente declaración figura un marco integral de ese tipo.

70. Velaremos por que las políticas o los arreglos de admisión de refugiados estén en consonancia con las obligaciones que nos incumben en virtud del derecho internacional. Queremos que se flexibilicen las barreras administrativas con miras a acelerar los procedimientos de admisión de refugiados en la medida de lo posible. Cuando corresponda, ayudaremos a los Estados con el registro y la documentación tempranos y efectivos de los

refugiados. También procuraremos que los niños tengan acceso a procedimientos apropiados para ellos. Al mismo tiempo, reconocemos que puede regularse la posibilidad de que los refugiados soliciten asilo en el país de su elección, con la garantía de que tengan acceso a protección y gocen de ella en otros lugares.

71. Alentamos la adopción de medidas que faciliten a los refugiados el acceso al registro civil y la documentación. Reconocemos en este sentido la importancia del registro y la documentación tempranos y efectivos como instrumento de protección y para facilitar la prestación de asistencia humanitaria.

72. Reconocemos que la apatridia puede ser una de las causas fundamentales de los desplazamientos forzosos y que, a su vez, los desplazamientos forzosos pueden dar lugar a la apátrida. Tomamos nota de la campaña de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que tiene por objeto poner fin a la apátrida en un decenio y alentamos a los Estados a que estudien qué medidas podrían adoptar para reducir los casos de apátrida. Alentamos a los Estados que aún no se hayan adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y la Convención para Reducir los Casos de Apátrida, de 1961, a que consideren la posibilidad de hacerlo.

73. Reconocemos que los campamentos de refugiados deben ser la excepción y, en la medida de lo posible, una medida provisional ante las emergencias. Observamos que el 60% de los refugiados de todo el mundo se encuentra en entornos urbanos y solo hay una minoría en los campamentos. Velaremos por que la prestación de asistencia a los refugiados y las comunidades de acogida se adapte al contexto. Subrayamos que los Estados de acogida son los principales responsables de garantizar el carácter civil y humanitario de los campamentos y asen-

tamientos de refugiados. Trabajaremos para que ese carácter no se vea comprometido por la presencia o las actividades de elementos armados y para que los campamentos no se utilicen con fines que sean incompatibles con su carácter civil. Trabajaremos para redoblar la seguridad en los campamentos de refugiados y las comunidades locales circundantes, a solicitud del país de acogida y con su consentimiento.

74. Acogemos con beneplácito la contribución sumamente generosa realizada hasta la fecha por los países que acogen a grandes grupos de refugiados y trabajaremos para dar más apoyo a esos países. Hacemos un llamamiento para que se desembolsen cuanto antes las contribuciones prometidas en las conferencias sobre el tema.

75. Nos comprometemos a buscar soluciones desde el momento en que se produce un desplazamiento de refugiados. Promoveremos enérgicamente soluciones duraderas, sobre todo en los casos de refugiados que llevan mucho tiempo en esa situación, que se centren en el retorno sostenible y oportuno en condiciones de seguridad y dignidad. Esto supondrá actividades de repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción. Alentamos a los Estados y a otros actores competentes a que presten apoyo, por ejemplo asignando fondos.

76. Reafirmamos que la repatriación voluntaria no debe estar necesariamente supeditada al logro de soluciones políticas en el país de origen.

77. Tenemos la intención de aumentar el número y la variedad de las vías legales disponibles para la admisión o el reasentamiento de los refugiados en terceros países. Además de aliviar la penosa situación de los refugiados, esto trae beneficios para los países que acogen a grandes grupos de refugiados y para los terceros países que reciben refugiados.

78. Instamos a los Estados que aún no hayan establecido programas de reasentamiento a que consideren la posibilidad de hacerlo a la mayor brevedad posible. Se alienta a los que ya lo hayan hecho a que estudien la posibilidad de ampliarlos. Nos proponemos ofrecer lugares de reasentamiento y otras vías legales de admisión a una escala que satisfaga las necesidades anuales de reasentamiento determinadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

79. Estudiaremos la posibilidad de ampliar los programas de admisión humanitaria en curso, posibles programas de evacuación temporal, incluida la evacuación por motivos médicos, arreglos flexibles para favorecer la reunificación familiar, el patrocinio privado de los refugiados a nivel individual y oportunidades de movilidad laboral para los refugiados mediante asociaciones con el sector privado, entre otros medios, y de educación, como becas y visados de estudiante.

80. Asumimos el compromiso de prestar asistencia humanitaria a los refugiados para garantizar el apoyo esencial en los sectores de vital importancia, como la atención médica, la vivienda, la alimentación, el agua y el saneamiento. Nos comprometemos a respaldar a los países y las comunidades de acogida en este sentido, por ejemplo utilizando los conocimientos y las capacidades disponibles a nivel local. Apoyaremos los programas de desarrollo basado en la comunidad que benefician tanto a los refugiados como a las comunidades de acogida.

81. Estamos decididos a brindar educación primaria y secundaria de calidad en entornos de aprendizaje seguros para todos los niños refugiados, ya en los primeros meses después del desplazamiento inicial. Nos comprometemos a prestar apoyo a los países de acogida en este sentido. El acceso a una educación de calidad, incluso pa-

ra las comunidades de acogida, da protección fundamental a los niños y jóvenes en contextos de desplazamiento, especialmente en situaciones de conflicto y crisis.

82. Apoyaremos la educación de los niños refugiados en la primera infancia. También promoveremos la educación terciaria, la formación práctica y la formación profesional. En las situaciones de conflicto y crisis, la educación superior es un potente impulsor del cambio, alberga y protege a un grupo esencial de hombres y mujeres jóvenes manteniendo su esperanza con respecto al futuro, fomenta la inclusión y la no discriminación y actúa como catalizador para la recuperación y reconstrucción de los países que salen de un conflicto.

83. Trabajaremos para que se satisfagan las necesidades básicas de salud de las comunidades de refugiados y para que las mujeres y las niñas tengan acceso a servicios de salud esenciales. Nos comprometemos a prestar apoyo a los países de acogida en este sentido. También vamos a elaborar estrategias nacionales para la protección de los refugiados en el marco de los sistemas nacionales de protección social, según proceda.

84. Acogiendo con beneplácito las medidas positivas adoptadas por los distintos Estados, alentamos a los Gobiernos de los países de acogida a que consideren la posibilidad de abrir sus respectivos mercados laborales a los refugiados. Trabajaremos para reforzar la resiliencia de los países y las comunidades de acogida, prestándoles asistencia, por ejemplo, con planes de creación de empleo y generación de ingresos. En este sentido, reconocemos el potencial de los jóvenes y trabajaremos con el fin de crear las condiciones para el crecimiento, el empleo y la educación que les permitan ser los impulsores del desarrollo.

85. Para hacer frente a los retos que plantean los grandes desplazamientos de refugiados, se necesitará

una estrecha coordinación entre diversos agentes humanitarios y de desarrollo. Nos comprometemos a dar a los más afectados un lugar central en la planificación y la adopción de medidas. Los Gobiernos y las comunidades de los países de acogida tal vez necesiten el apoyo de los organismos competentes de las Naciones Unidas, las autoridades locales, las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales de desarrollo, los donantes bilaterales, el sector privado y la sociedad civil. Alentamos firmemente las respuestas conjuntas en las que participen todos esos agentes a fin de fortalecer el nexo entre los agentes humanitarios y de desarrollo, facilitar la cooperación entre mandatos institucionales y, al fomentar la autosuficiencia y la resiliencia, sentar las bases de soluciones sostenibles. Además de satisfacer las necesidades humanitarias y de desarrollo directas, trabajaremos para apoyar la rehabilitación ambiental, social y de la infraestructura de las zonas afectadas por los grandes desplazamientos de refugiados.

86. Observamos con preocupación que existe una brecha considerable entre las necesidades de los refugiados y los recursos disponibles. Alentamos el apoyo procedente de una gama más amplia de donantes y tomaremos medidas para que la financiación humanitaria sea más flexible y previsible, con menos asignación de fondos para fines específicos y más fondos plurianuales, a fin de salvar esa brecha. Los organismos de las Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y otras organizaciones competentes necesitan fondos suficientes para poder llevar a cabo sus actividades con eficacia y previsibilidad. Acogemos con beneplácito la creciente actuación del Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo y las mejoras en el acceso de las comuni-

dades afectadas a la financiación para el desarrollo en condiciones favorables. Asimismo, es evidente que la inversión del sector privado en apoyo de las comunidades de refugiados y los países de acogida será fundamental en los próximos años. La sociedad civil también es un asociado clave en todas las regiones del mundo a la hora de responder a las necesidades de los refugiados.

87. Hacemos notar que los Estados Unidos de América, el Canadá, Etiopía, Alemania, Jordania, México, Suecia y el Secretario General acogerán una reunión de alto nivel sobre los refugiados el 20 de septiembre de 2016.



#### 4. *Pacto Mundial sobre refugiados*<sup>130</sup>

### **Pacto mundial sobre los refugiados (extracto)**

#### **I. Introducción**

##### **A. Antecedentes**

1. La difícil situación de los refugiados es una preocupación común de la humanidad. El alcance, la escala y la complejidad de las situaciones de refugiados han aumentado y los refugiados necesitan protección, asistencia y soluciones. Millones de refugiados viven en situaciones prolongadas, 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 mayor. A pesar de la enorme generosidad demostrada por los países de acogida y los donantes y de la cuantía sin precedentes de los fondos destinados a la asistencia humanitaria, la brecha entre las necesidades y esos fondos también se ha ampliado. Es urgente repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los distintos Estados. No se debe dejar atrás a los refugiados ni a las comunidades de acogida.

---

<sup>130</sup> Tomado de: [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_Spanish.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf)

2. La realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter humanitario es uno de los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas, enunciado en su Carta, y está en consonancia con el principio de la igualdad soberana de los Estados. Del mismo modo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) reconoce que no se puede lograr una solución satisfactoria de las situaciones de refugiados sin solidaridad internacional, ya que la concesión del asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países. Es fundamental traducir este principio de larga data en medidas concretas y prácticas, en particular ampliando la base de apoyo más allá de los países que han contribuido históricamente a la causa de los refugiados acogiendo a refugiados o por otros medios.

3. En este contexto, 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, junto con otras partes interesadas pertinentes, según proceda, entre ellas, las organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas y ajenas a este, incluidas las que forman parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; otros actores humanitarios y entidades dedicadas al desarrollo; las instituciones financieras internacionales y regionales; las organizaciones regionales; las autoridades locales; la sociedad civil, incluidas las organizaciones confesionales; los miembros del ámbito académico y otros expertos; el sector privado; los medios de comunicación; los miembros de las comunidades de acogida y los propios refugiados (en adelante, las “partes interesadas pertinentes”).

4. El pacto mundial no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, representa la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto de fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida afectados. El pacto se llevará a la práctica mediante contribuciones voluntarias para lograr resultados colectivos y avanzar hacia la consecución de los objetivos previstos en el párrafo 7. Estas contribuciones serán determinadas por cada Estado y cada parte interesada pertinente, teniendo en cuenta las realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales.

## **B. Principios rectores**

5. El pacto mundial dimana de los principios fundamentales de humanidad y solidaridad internacional y tiene por objeto poner en práctica los principios de distribución de la carga y la responsabilidad para proteger y asistir mejor a los refugiados y apoyar a los países y las comunidades de acogida. El pacto es de carácter totalmente apolítico, también por lo que respecta a su aplicación, y está en consonancia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. 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. Algunas regiones también han adoptado instrumentos específicos que se aplican a sus respectivos contextos. El pacto mundial se rige por los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, el derecho internacional humanitario y otros instrumentos internacionales en la materia. Se complementa, en su caso, con los instrumentos para la protección de los apátridas. Los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia (A/RES/46/182 y todas las resoluciones posteriores de

la Asamblea General sobre el tema, incluida la resolución A/RES/71/127), y la importancia fundamental de la protección también orientan la aplicación general del pacto mundial. La titularidad y el liderazgo nacionales son decisivos para su aplicación eficaz, teniendo en cuenta la legislación, las políticas y las prioridades de cada país.

6. Se reconoce que varios Estados que no son partes en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados han dado pruebas de generosidad acogiendo a estos. Alentamos a los Estados que no son partes a que consideren la posibilidad de adherirse a esos instrumentos y a los Estados que son partes con reservas a que consideren la posibilidad de retirarlas.

### **C. Objetivos**

7. Los objetivos del pacto mundial en su conjunto son los siguientes: i) aliviar las presiones sobre los países de acogida; ii) promover la autosuficiencia de los refugiados; iii) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y iv) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad. El pacto mundial tratará de lograr esos cuatro objetivos interrelacionados e interdependientes mediante la movilización de la voluntad política, la ampliación de la base de apoyo y acuerdos entre los Estados y otras partes interesadas pertinentes con miras a facilitar contribuciones más equitativas, sostenidas y previsibles.

### **D. Prevención y lucha contra las causas profundas**

8. En todo el mundo persisten los desplazamientos de refugiados en gran escala y las situaciones de refugiados prolongadas. La protección y la atención de los refugiados son de vital importancia para las personas afectadas y una inversión de futuro, pero es importante

que vayan acompañadas de medidas específicas para abordar las causas profundas. El clima, la degradación ambiental y los desastres naturales no provocan, en sí mismos, los desplazamientos de refugiados, pero interactúan cada vez más con las causas de estos movimientos. En primer lugar, los países de origen de los desplazamientos de refugiados tienen la responsabilidad de combatir las causas que los originan. Sin embargo, la prevención y la resolución de las situaciones de refugiados en gran escala también son motivo de profunda preocupación para la comunidad internacional en su conjunto y requieren la adopción de medidas tempranas para abordar sus causas y los factores desencadenantes, así como una intensificación de la cooperación entre los actores de los ámbitos político, humanitario, del desarrollo y de la paz.

9. En este contexto, el pacto mundial complementa las actividades que están llevando a cabo las Naciones Unidas en las esferas de la prevención, la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la migración y la consolidación de la paz. Se exhorta a todos los Estados y a las partes interesadas pertinentes a que aborden las causas profundas de las situaciones de refugiados en gran escala, en particular reforzando las iniciativas internacionales para prevenir y resolver los conflictos; respeten la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, y el estado de derecho en los planos nacional e internacional; promuevan, respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos; y pongan fin a la explotación y los abusos, así como a todo tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad, edad o cualquier otra condición. También se pide a la comunidad internacional en su conjunto que

apoye las medidas para aliviar la pobreza, reducir el riesgo de desastres y prestar asistencia para el desarrollo a los países de origen, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros marcos pertinentes.

## **II. Marco de respuesta integral para los refugiados**

10. La segunda parte del pacto mundial es el marco de respuesta integral para los refugiados, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/71/1, anexo I). El marco constituye una parte integrante del pacto mundial.

## **III. Programa de acción**

11. De conformidad con la resolución A/RES/71/1, el objetivo del programa de acción es facilitar la aplicación de una respuesta integral en favor de los refugiados y los países especialmente afectados por un movimiento de refugiados en gran escala, o una situación de refugiados prolongada, a través de mecanismos eficaces de distribución de la carga y la responsabilidad (parte III.A); y esferas en las que se puedan hacer contribuciones oportunas en apoyo de los países de acogida y, cuando proceda, de los países de origen (parte III.B). Estas partes deben leerse de forma interrelacionada.

12. Si bien el marco de respuesta integral para los refugiados se refiere específicamente a las situaciones de refugiados en gran escala, los movimientos de población no son necesariamente homogéneos y pueden ser de carácter mixto. Algunos pueden ser grandes desplazamientos que engloban tanto a refugiados como a otras personas en movimiento; otras situaciones pueden involucrar a refugiados y desplazados internos; y, en determinadas situaciones, el desplazamiento forzoso externo puede ser causado por desastres naturales repentinos y por la degradación ambiental. Estas situaciones plantean

retos complejos para los Estados afectados, que pueden recabar el apoyo de la comunidad internacional para afrontarlos. El apoyo a las respuestas adecuadas podría cimentarse en las asociaciones operacionales entre los actores pertinentes, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que, en el marco de sus respectivos mandatos y funciones, aportarían conocimientos especializados, según proceda, para garantizar un enfoque coordinado.

13. El programa de acción se basa en una sólida asociación y en un enfoque participativo, que incluye a los refugiados y a las comunidades de acogida, y en consideraciones relativas a la edad, el género y la diversidad, como: la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; la erradicación de todas las formas de violencia sexual y de género, la trata de personas, la explotación y los abusos sexuales y las prácticas nocivas; el fomento de una verdadera participación de los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad; el respeto del interés superior del niño; y la lucha contra la discriminación.

(...)

## **B. Ámbitos que requieren apoyo**

49. En la parte B se enumeran los ámbitos en los que se requiere apoyo para aliviar la carga de los países de acogida y beneficiar a los refugiados y a los miembros de las comunidades de acogida. Dichos ámbitos, que se agrupan en torno a los pilares del marco de respuesta integral para los refugiados y se basan en las respuestas integrales llevadas a cabo en el pasado, corresponden a las esferas en que la comunidad internacional puede canalizar provechosamente el apoyo para dar una respues-

ta integral y centrada en las personas a las situaciones de refugiados en gran escala, que se adapte al contexto específico y esté en consonancia con las prioridades, estrategias y políticas nacionales. La eficacia de las medidas que figuran en la parte B depende de la adopción de mecanismos sólidos y eficaces de distribución de la carga y la responsabilidad (parte A) y del compromiso de la comunidad internacional en su conjunto de aportar contribuciones concretas para poner en marcha esos mecanismos, sobre la base del principio de la distribución de la carga y la responsabilidad.

50. El apoyo se prestará, a petición del país de acogida o, en su caso, del país de origen, en consonancia con la titularidad y el liderazgo del país de que se trate y respetando las políticas y prioridades nacionales. Se reconoce que cada contexto es específico y que cada Estado tiene diferentes marcos, capacidades y recursos. La parte B no es exhaustiva ni prescriptiva. Tampoco pretende crear cargas o imposiciones adicionales a los países de acogida. De hecho, uno de los objetivos fundamentales del pacto mundial es aliviar las presiones, en particular para los países de renta baja y media, mediante contribuciones de otros Estados y de las partes interesadas pertinentes.

51. Las medidas que figuran en la parte B tendrán en cuenta a las personas con diversas necesidades y posibles vulnerabilidades, como las niñas y las mujeres, los niños, los adolescentes, los jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los supervivientes de violencia sexual y de género, explotación y abusos sexuales o trata de personas, las personas de edad y las personas con discapacidad, y preverán su participación real y recabarán sus aportaciones.

(...)



5. *Resolución del Consejo Permanente de la OEA sobre la ayuda humanitaria en Venezuela*<sup>131</sup>

**AYUDA HUMANITARIA EN VENEZUELA  
(Aprobada por el Consejo Permanente en la sesión  
extraordinaria celebrada el 27 de marzo de 2019)**

**EL CONSEJO PERMANENTE DE LA  
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS  
AMERICANOS,**

RECORDANDO que la resolución CP/RES. 1095 del 23 de febrero de 2018, solicitó a las autoridades de Venezuela que implementen las medidas necesarias para evitar el deterioro de la situación humanitaria, incluida la aceptación de la asistencia ofrecida por la comunidad internacional;

CONSIDERANDO que la crisis político, económica, social y humanitaria en Venezuela ha contribuido al deterioro de la calidad de vida de sus habitantes y ha generado flujos migratorios sin precedentes con implicaciones regionales, debido a la incapacidad institucional para satisfacer necesidades básicas, como la prestación de servicios públicos y sanitarios, así como el suministro de alimentos y medicinas;

---

<sup>131</sup> Texto oficial: <http://www.oas.org/documents/spa/press/CP40578S03-Ayuda-Humanitaria-en-Venezuela.pdf>. Se han suprimido las notas al pie por razones de edición.

OBSERVANDO con preocupación que el cierre de la frontera venezolana con Brasil y con Colombia, por parte de Venezuela, ha impedido efectivamente que la población, especialmente los más vulnerables, obtengan alimentos, medicamentos, tratamiento médico, y oportunidades educativas; y

REITERANDO su seria preocupación por el colapso del sistema de salud de Venezuela, que ha llevado a la reaparición de enfermedades infecciosas, previamente erradicadas en Venezuela, así como en los países fronterizos y en la región,

#### RESUELVE:

1. Reiterar su llamado a que se permita el ingreso de ayuda humanitaria a Venezuela, según lo establecido en el numeral 4 de la Resolución AG/RES. 2929 del 5 de junio de 2018, a fin de hacer frente a las distintas necesidades de la población, especialmente la más vulnerable.

2. La presente resolución fue aprobada con diecinueve votos afirmativos, cinco negativos, ocho abstenciones y dos ausencias.

6. *Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre la situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos*<sup>132</sup>

**AG/RES. 2944 (XLIX-O/19)**

**LA SITUACIÓN DE VENEZUELA Y  
LA CRISIS DE MIGRANTES VENEZOLANOS**

(Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el  
28 de junio de 2019)

LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

REAFIRMANDO el derecho a la democracia de los pueblos de las Américas y la obligación de sus Gobiernos de promoverla y defenderla, como lo establece el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana;

REITERANDO que los elementos esenciales de la democracia representativa incluyen el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acce-

---

<sup>132</sup> Texto oficial: <http://www.oas.org/es/49ag/>. Por razones de edición, se han suprimido las notas al pie, que pueden consultarse en la versión oficial.

so al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en la votación secreta y el sufragio universal como expresión de la soberanía del pueblo; el sistema plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos, de acuerdo con el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana;

RECORDANDO que a través de la resolución AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18) del 5 de junio de 2018, la Asamblea General declaró que el proceso electoral celebrado en Venezuela el 20 de mayo de 2018 carece de legitimidad por no haber contado con la participación de todos los actores políticos de Venezuela, por no cumplir con los estándares internacionales y por haberse desarrollado sin las garantías necesarias para un proceso libre, justo, transparente y democrático;

RECONOCIENDO las disposiciones de la resolución CP/RES. 1117 (2200/19) emitidas por el Consejo Permanente el 10 de enero de 2019, que rechazó la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019 y enfatizó la autoridad constitucional de la Asamblea Nacional de Venezuela democráticamente elegida;

TENIENDO EN CUENTA que la resolución CP/RES. 1124 (2217/19), aprobada por el Consejo Permanente el 9 de abril de 2019, resolvió aceptar el nombramiento del Representante Permanente de Venezuela, designado por la Asamblea Nacional, hasta que se celebren nuevas elecciones y el nombramiento de un gobierno democráticamente electo;

CONSIDERANDO que la situación en Venezuela constituye una emergencia humanitaria, como lo establece la resolución CP/RES. 1123 (2215/19) del 27 de

marzo de 2019, y que la crisis de los migrantes y refugiados constituye uno de los mayores éxodos de la historia reciente de América Latina y que su tratamiento requiere solidaridad y cooperación tanto en el ámbito regional como internacional;

RECONOCIENDO la grave crisis económica, política y humanitaria en Venezuela como el factor principal de la migración masiva de venezolanos en la región;

EXPRESANDO su profunda preocupación por los graves abusos de los derechos humanos de los venezolanos por el régimen de Nicolás Maduro; y

TENIENDO PRESENTE que de acuerdo al artículo 54 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Asamblea General es su órgano supremo,

RESUELVE:

1. Aceptar al Representante Permanente ante la Organización de los Estados Americanos designado por la Asamblea Nacional de Venezuela, hasta que se celebren nuevas elecciones presidenciales que conduzcan al nombramiento de un gobierno elegido democráticamente.

2. Apoyar la restauración pacífica de la democracia en Venezuela, dirigida por el pueblo de Venezuela, guiada por la constitución de Venezuela e instar a que se convoquen elecciones presidenciales libres, justas, transparentes y legítimas, lo más pronto posible.

3. Reconocer la generosidad, la solidaridad, los esfuerzos y las políticas implementadas por los países de acogida hacia los venezolanos que huyeron de su país de origen debido a la crisis política, social, económica y humanitaria.

4. Tomar nota del Proceso de Quito como un mecanismo para el diálogo, la articulación y la búsqueda de soluciones a la crisis migratoria venezolana y sus consecuencias en la región.

5. Instar a los Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales a que brinden cooperación técnica y recursos financieros a fin de prestar asistencia a los migrantes venezolanos en los Estados de acogida.

6. Solicitar el acceso pleno y libre para permitir que se preste asistencia humanitaria a las poblaciones más vulnerables y afectadas por la crisis en Venezuela, de acuerdo con los principios humanitarios.

7. *Orden Ejecutiva N° 18-03 de la Secretaría General de la OEA*<sup>133</sup>

SECRETARÍA GENERAL ORDEN EJECUTIVA  
No. 18-03

ASUNTO: GRUPO DE TRABAJO PARA ABORDAR LA  
CRISIS REGIONAL DE MIGRANTES Y  
REFUGIADOS VENEZOLANOS

EL SECRETARIO GENERAL,

En ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 109 y 113 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los artículos 4, 8, 12 y 14 de las Normas Generales para el Funcionamiento de la Secretaría General, y

CONSIDERANDO:

Que la OEA es el foro hemisférico por excelencia para abordar colectivamente los principales retos en materia de democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo;

Que el “Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo Trabajadores Migratorios y sus Familias”

---

<sup>133</sup> Tomado de: <https://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EXOR1803.pdf>

encomienda actividades específicas a la Organización para la protección de los derechos humanos de los migrantes;

Que la región cuenta con instrumentos jurídicos para la protección de los refugiados como la Declaración de Cartagena para los Refugiados de 1984, entre otros, y los contenidos en los Pactos Globales para Migrantes y Refugiados, que establecen como prioridad para los estados proteger los derechos de estas poblaciones y compartir la responsabilidad a escala mundial;

e la crisis social, política, económica y humanitaria en Venezuela ha generado un éxodo de millones de personas que han abandonado su país en contra de su voluntad que no solo está afectando a los venezolanos, sino también al resto de la región teniendo consecuencias alarmantes para Estados miembros, especialmente a los que han servido como receptores de venezolanos;

Que este éxodo y la precariedad de las condiciones de los migrantes y refugiados venezolanos genera costos adicionales en los países receptores habiéndose generado una crisis sin precedentes en América Latina; y

Que dado el carácter humano y urgente de la crisis es conveniente efectuar misiones a los países receptores, desarrollar un informe que describa la crisis y plantee soluciones, así como otras acciones concretas por parte de la Secretaría General, incluyendo la movilización de recursos, en respuesta a las necesidades de los migrantes y refugiados venezolanos y de los países receptores,

#### RESUELVE:

1. Establecer un Grupo de Trabajo para abordar la Crisis Regional de Migrantes y Refugiados Venezolanos, el cual estará integrado por expertos y actores relevantes con responsabilidad en materia migratoria y refugio. El



Coordinador del Grupo de Trabajo será el doctor David Smolansky, y la Co-Coordinadora será la Directora del Departamento de Inclusión Social, doctora Betilde Muñoz-Pogossian.

2. El Grupo de Trabajo tendrá como uno de sus propósitos producir un informe que evalúe la escala completa de la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región e iniciar la ejecución de acciones de movilización de recursos para atender esta crisis. Teniendo un enfoque de derechos humanos y de responsabilidad compartida, el informe deberá identificar la dinámica y razones de los flujos migratorios y de refugiados, describir las condiciones de los migrantes y refugiados en el terreno, sus necesidades más inmediatas y las de las comunidades de recepción, y las respuestas legales y humanitarias que han sido adoptadas y que pueden servir como opciones de solución. El informe deberá también incluir recomendaciones a los países receptores para atender la crisis y darle la mejor atención y protección a los migrantes y refugiados venezolanos, así como oportunidades de cooperación regional.

3. El Grupo de Trabajo podrá considerar los aportes y el apoyo del Tribunal Supremo de Justicia legítimo, de la Asamblea Nacional y de la Fiscalía General de Venezuela.

4. Instruir a las dependencias pertinentes de la Secretaría General que faciliten el logro de los objetivos de este Grupo de Trabajo incluyendo, entre otros, a la Consejería Estratégica para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados.

#### DEROGACIÓN Y VIGENCIA:

1. Esta Orden Ejecutiva reemplaza toda disposición y práctica de la Secretaria General en contrario.

2. Esta Orden Ejecutiva entrará en vigor en la fecha de su firma.

Fecha: 7 de septiembre de 2018 Original: español

8. *Resolución N° 2/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la migración forzada de personas venezolanas*<sup>134</sup>

### **RESOLUCIÓN 2/18 MIGRACIÓN FORZADA DE PERSONAS VENEZOLANAS**

A través de su informe “Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) ha evidenciado la grave crisis política, económica y social que ha sufrido Venezuela durante los últimos años, así como las múltiples y masivas violaciones a derechos humanos en detrimento de la mayor parte de la población venezolana, teniendo impactos particulares en derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la libertad de expresión, la libertad de circulación, la protección judicial, la salud, la alimentación, el trabajo, entre otros.

La CIDH considera que 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 vis-

---

<sup>134</sup> Tomado de: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

to forzadas a migrar hacia a otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros.

La CIDH observa que un gran número de personas venezolanas se han visto forzadas a huir de Venezuela como consecuencia de violaciones a derechos humanos, la violencia e inseguridad, y la persecución por opiniones políticas. Asimismo, para hacer frente a los efectos que vienen ocasionando la crisis generada por la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos; y la dificultad para el cobro pensiones, entre otros. La grave crisis alimentaria y sanitaria ha impactado en especial a grupos en situación de exclusión y discriminación histórica, como niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, personas mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas con enfermedades y personas en situación de pobreza.

Adicionalmente, la CIDH ha mostrado su preocupación debido al cierre de fronteras que decretó Venezuela con Colombia en agosto de 2015, con Brasil en diciembre de 2016, con Aruba, Curazao y Bonaire en enero de 2018, en virtud de la Declaratoria del Estado de Excepción en la zona fronteriza. Esta situación obstaculiza el derecho de todas las personas a salir libremente del territorio venezolano, así como al derecho a solicitar y recibir asilo, protección complementaria u otra respuesta de protección. Por otra parte, como consecuencia de la inseguridad alimentaria y la escasez de medicamentos, la CIDH ha observado una dinámica migratoria que ocurre diariamente y que tiene que ver con el cruce de fronteras de personas venezolanas a países vecinos en búsqueda de alimentos y medicinas.

De acuerdo con cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al 31 de enero de 2018 se contabilizaban 133,574 solicitudes de asilo de personas venezolanas, al tiempo que se registraban 350,861 personas venezolanas que optaron por otras alternativas migratorias para estancia legal, dirigiéndose principalmente a Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, Estados Unidos de América, Panamá, Costa Rica, Trinidad y Tobago, México, Argentina, Chile, Uruguay y Canadá; así como otros países del mundo.

Ante la falta de canales legales, regulares y seguros para migrar, muchas personas no han tenido otra opción que recurrir a canales clandestinos que provee la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres y marítimas. En muchas ocasiones, estas personas desconocen sus derechos o condición como personas sujetas de protección internacional. Adicionalmente, muchas de estas personas se encuentran en situaciones de especial de vulnerabilidad, las cuales requieren ser abordadas desde un enfoque diferenciado y la adopción de medidas de protección especial.

La CIDH reconoce la importancia de las medidas que han adoptado varios Estados de la región para abordar la situación, entre las que destacan la regularización de la situación migratoria a través de distintas visas y permisos de permanencia temporal, el reconocimiento como refugiadas en los términos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y la protección a disidentes políticos en algunas embajadas en Caracas.

Al mismo tiempo, la CIDH observa que en el marco de la crisis de migración forzada que enfrentan las personas venezolanas existen vacíos de protección para el goce efectivo de los derechos humanos de estas personas. Entre ellas, preocupan a la CIDH prácticas tales como rechazos en frontera, expulsiones o deportaciones

colectivas, la dificultad de muchas personas venezolanas para obtener pasaportes u otros documentos oficiales exigidos por algunos Estados para regularizarse o ingresar de forma regular a sus territorios, pagar los costos de las solicitudes de visas y el acceso igualitario a derechos en los países de destino.

Entre los múltiples desafíos que enfrentan las personas venezolanas al migrar, también, se destacan los obstáculos para obtener protección internacional, la discriminación, las amenazas a su vida e integridad personal, la violencia sexual y de género, los abusos y explotación, la trata de personas, la desaparición de migrantes y refugiados, el hallazgo de fosas clandestinas en zonas fronterizas y rutas migratorias con restos que se presumen de personas venezolanas y la falta de documentos de identidad; así como obstáculos en el acceso a asistencia humanitaria, particularmente acceso a vivienda, salud, alimentación, educación y otros servicios básicos. La CIDH también tuvo noticia de casos de personas extranjeras que adquirieron la nacionalidad venezolana y que luego fueron privadas arbitrariamente de la misma, así como del riesgo de apátrida que enfrentan las hijas e hijos de personas venezolanas que han ingresado de forma irregular al territorio de otros países.

Asimismo, la CIDH ha recibido información relativa a que en algunas zonas fronterizas, organizaciones delictivas explotan a personas venezolanas recién llegadas. Pueblos indígenas, tales como los Wayuu, Warao y Yukpa, también se han visto afectados, viéndose forzados a abandonar sus territorios de origen. Estas personas tienen que viajar distancias largas y suelen encontrarse en una mayor situación de vulnerabilidad, al no contar con recursos para comprar comida o buscar vivienda y no hablar el idioma del país en el que se encuentran.

La CIDH también tiene información sobre graves prácticas xenófobas y discriminatorias en contra de personas venezolanas en países de tránsito y destino, entre las que destacan insultos, abusos de autoridades y particulares, extorsión, así como discursos que estigmatizan y criminalizan las personas venezolanas al culparlas de aumentar los índices de violencia en sus países y quitar empleos a los nacionales. Asimismo, como consecuencia de su situación de extrema vulnerabilidad y pobreza, muchas personas venezolanas se encuentran más expuestas a ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, prostitución forzada, explotación laboral, servidumbre y prácticas análogas a la esclavitud, entre otras.

La CIDH reconoce la importante tradición histórica del continente americano en la garantía del derecho humano a solicitar y recibir asilo, así como el compromiso que la región ha mostrado siempre respecto de personas que requieren protección internacional. Práctica que alcanzó carácter normativo desde finales del siglo XIX y que continuó desarrollándose a nivel internacional a través de tratados fundamentales como la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

El derecho a solicitar y recibir asilo ha evolucionado en las Américas a partir de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, misma que amplió la definición de refugiado al reconocer como personas refugiadas a quienes han huido de sus países debido a la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Dicha definición ampliada

de refugiado ha sido integrada en la legislación de un gran número de países, así como por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Adicionalmente, un gran número de Estados de la región reafirmaron su compromiso de brindar protección a las personas que lo necesitan y reconocieron nuevos retos que enfrenta el continente americano en materia de migración forzada, como lo son el desplazamiento interno y los movimientos forzados originados por causas distintas a las previstas en la Declaración de Cartagena, a través de la Declaración y Plan de Acción de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” de 2014.

La CIDH recuerda el compromiso y la solidaridad histórica del Estado y el pueblo venezolano, habiendo sido uno de los países más hospitalarios al brindar protección y acogida a cientos de miles de personas refugiadas y migrantes de múltiples países del continente americano y de otros continentes. Por otra parte, la CIDH reconoce que la grave crisis política, económica y social que afecta Venezuela persistirá, en tanto las condiciones de graves violaciones a derechos humanos sigan ocurriendo. A criterio de la CIDH, la grave y compleja crisis de la migración forzada de personas venezolanas a otros países tiene un alcance transfronterizo y, como tal, requiere de una respuesta regional e internacional basada en la responsabilidad compartida y el respeto y garantía de los derechos humanos de estas personas. En ese entendido, los Estados Miembros de la OEA y la comunidad internacional deben continuar y fortalecer la asistencia humanitaria para las personas que permanecen en Venezuela, a la vez que deben garantizar que las personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar a otros países obtengan la protección que requieren.



En virtud de lo anterior y en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la CIDH resuelve exhortar a los Estados Miembros de la OEA, en un marco de responsabilidad compartida y en conjunto con la comunidad internacional, a:

1. Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas venezolanas con temor fundado de persecución en caso de retorno a Venezuela, o que consideran que su vida, integridad o libertad personal estarían amenazadas debido a la situación de violencia, violaciones masivas de derechos humanos y perturbaciones graves del orden público, en los términos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Este reconocimiento debe darse a través de procedimientos justos y eficientes que garanticen el derecho de los solicitantes de asilo a recibir asistencia para satisfacer necesidades básicas o permitirles trabajar para su auto sostenimiento durante el estudio de su solicitud. Asimismo, debe contar con enfoques diferenciales que respondan a las necesidades específicas de NNA, mujeres, personas mayores, personas indígenas, personas con discapacidad, personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), periodistas, defensores de derechos de humanos y otros grupos con necesidades de protección.

2. Ante la eventual llegada de movimientos masivos de personas venezolanas a fronteras de otros países, considerar 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; lo que implica el reconocimiento colectivo o en grupo de personas como refugiadas, sin necesidad de realizar una evaluación individualizada.

3. Garantizar el ingreso al territorio a las personas venezolanas para buscar protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, se deben adoptar medidas dirigidas a garantizar la reunificación familiar de las personas venezolanas con sus familias.

4. Respetar el principio y derecho a la no devolución (*non-refoulement*) a territorio venezolano, sea a través de procedimientos de deportación o expulsión o cualquier otra acción de las autoridades, de personas venezolanas que estarían en riesgos de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos, incluyendo un riesgo de afectación grave a su salud o a su vida por condiciones médicas, en concordancia con el derecho a la no devolución establecido en el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Lo anterior incluye la prohibición de rechazo en frontera y la prohibición de expulsiones colectivas.

5. Implementar mecanismos que permitan identificar a personas que requieren protección internacional y a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección.

6. Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso y/o medidas, tales como protección complementaria, protección temporal, visas humanitarias, visas para visitantes, reunificación familiar, visas de trabajo, residencia, y visas estudiantiles y para personas jubiladas, así como programas de patrocinio privado. Estos canales deben ser accesibles en tér-

minos económicos y jurídicos, lo cual incluye asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la documentación usualmente requerida para estos trámites.

7. Proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. A su vez, se debe garantizar que organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), así como otras organizaciones internacionales y regionales relevantes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas.

8. Adoptar medidas dirigidas a garantizar el apoyo internacional y la responsabilidad compartida en el rescate, recepción y alojamiento de personas venezolanas. En este sentido, los Estados deben establecer mecanismos para fortalecer y coordinar operaciones de búsqueda y rescate, investigación y protocolos forenses, tratamiento digno de los restos de fallecidos, identificación y localización de familias mediante el intercambio seguro de información *ante mortem*, *post mortem* y ADN.

9. Garantizar el acceso al derecho a la nacionalidad a personas apátridas, así como para hijas e hijos de personas venezolanas nacidos en el extranjero que estén en riesgo de ser apátridas en los términos del artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. Para lo anterior resulta fundamental garantizar y facilitar el

registro de todos los nacimientos de manera oportuna o tardía, y asegurar el acceso a la nacionalidad. Asimismo, se debe garantizar la existencia de procedimientos para la determinación de la condición de apatridia y garantizar el otorgamiento de la documentación que pruebe la nacionalidad.

10. Implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional, la cual debe estar basada en la responsabilidad compartida y en el abordaje desde un enfoque de derechos humanos para dar respuesta a la rápida y masiva situación de personas que se están viendo forzadas a migrar de Venezuela. Fortalecer la asistencia técnica y financiera a los principales países receptores de personas venezolanas, así como asegurar y facilitar el paso libre de la asistencia humanitaria y permitir a las personas que prestan esta asistencia un acceso rápido y sin obstáculos.

11. No criminalizar la migración de personas venezolanas, para lo cual deben abstenerse de adoptar medidas tales como el cierre de fronteras, la penalización por ingreso o presencia irregular, la necesidad de presentar un pasaporte para obtener ayuda y protección internacional, la detención migratoria; y discursos de odio. Asimismo, deben abstenerse de criminalizar o sancionar a personas que brindan ayuda y asistencia humanitaria a personas venezolanas. A efectos de prevenir la discriminación y la xenofobia contra las personas venezolanas, los Estados deben implementar medidas positivas como campañas educativas y de sensibilización dirigidas a promover sociedades multiculturales y a luchar en contra de la discriminación y la xenofobia.

12. Garantizar el acceso igualitario a la justicia, incluyendo la justicia transfronteriza para violaciones a derechos humanos en condiciones justas, efectivas y accesibles. Para lo anterior, es necesario realizar investigacio-

nes efectivas, enjuiciar y, según corresponda, sancionar a los autores de tales violaciones. Adicionalmente, es fundamental investigar todos los casos de muertes y desapariciones, así como restos de personas migrantes en fosas comunes, con la cooperación de las autoridades de todos los Estados involucrados.

Del mismo modo, se debe garantizar la reparación integral por cualquier daño causado.

13. Dar una respuesta coordinada e integrada para la prevención, atención y reparación integral de las víctimas de trata de personas, así como investigar, procesar y sancionar este delito.

14. Implementar medidas para promover la integración social y la resiliencia de las personas venezolanas, en particular a través de la garantía de los derechos a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el acceso al derecho al trabajo, la educación y la seguridad social.

15. Autorizar y dar las facilidades necesarias para que la CIDH pueda realizar visitas a Estados Miembros de la OEA para monitorear la situación de las personas venezolanas y brindar asistencia y cooperación técnica en materia del respeto y garantía de los derechos humanos de estas personas.

Finalmente, la CIDH reitera su disposición a los Estados de la región para brindar cooperación técnica en la elaboración e implementación de políticas públicas, leyes y prácticas dirigidas a abordar la situación de la migración y necesidades de protección internacional de personas venezolanas, para el ejercicio del derecho de buscar y recibir asilo, así como para prestar y facilitar asistencia humanitaria y medidas de integración y resiliencia de personas venezolanas.

Aprobada en Bogotá, Colombia, en el marco de su 167 período de sesiones, a los dos días del mes de marzo de 2018.