

Índice: AMR 01/8172/2024

19 de junio de 2024

CARTA ABIERTA A LOS ESTADOS DE LA REGIÓN EN OCASIÓN DEL DÍA MUNDIAL DEL REFUGIADO Y DEL PROCESO DE CONSULTA DE POR EL 40º ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS

En esta oportunidad, le escribimos con relación al proceso de consulta que se lleva a cabo en nuestra región como ocasión de la conmemoración del 40º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Tomando en cuenta que la región de las Américas enfrenta actualmente desafíos considerables en términos de protección de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes, la elaboración de un Plan de Acción y Declaración de Chile es una gran oportunidad para renovar el compromiso de los Estados de proteger a millones de personas que se han visto obligadas a desplazarse en las Américas en los últimos años.

Un gran número de países de la región son parte de la Declaración de Cartagena y han incorporado la definición de persona refugiada de esta Declaración en sus legislaciones.¹ La Declaración de Cartagena un instrumento ideal para atender las necesidades de protección de grupos masivos de personas desplazadas en la región, como lo son (1) las personas venezolanas y haitianas y (2) aquellas afectadas por los impactos negativos del cambio climático antropogénico y desastres.

En ocasión del 40º aniversario de esta Declaración, exhortamos a los Estados de la región a comprometerse nuevamente para su plena vigencia y aplicación sin discriminación, asegurando que la Declaración y Plan de Acción de Chile, que serán adoptados en diciembre de 2024, estén basadas en el respeto de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de las personas refugiadas e incorporen una perspectiva antirracista y de género.

Por ello, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones:

- Garantizar el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada, y adoptar medidas para asegurar la aplicación sin discriminación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984 a cuyas personas encajen en su definición, incluyendo la situación de las personas venezolanas y haitianas que huyen de violaciones masivas a los derechos humanos y circunstancias que han perturbado gravemente el orden público en sus países de origen.
- Integrar, en el plan de acción y la Declaración de Chile, disposiciones que reconocen que la Declaración de Cartagena protege también a las personas y grupos cuya vida, seguridad y libertad se ven amenazadas debido a las “graves alteraciones del orden público” derivadas de los efectos del cambio climático, o si las consecuencias del cambio climático han resultado en “violaciones masivas de derechos humanos.
- Garantizar el principio de no devolución en todas las circunstancias, incluyendo a las personas y grupos afectados por los desastres y los impactos del cambio climático antropogénico.
- Suspender las deportaciones de personas venezolanas y haitianas, en línea con el llamamiento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a no retornar de manera forzada a las personas a Venezuela y Haití.²
- Poner fin de inmediato a la discriminación, la tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes basados en la raza, contra las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, en especial la población haitiana que busca protección internacional.

¹ La definición ampliada ha sido recogida en la legislación interna de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

² ACNUR. Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 de mayo de 2019 <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2019/es/122601> y International Protection Considerations with Regard to People Fleeing Haiti, 20 de marzo de 2024. https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2024/en/147710?_gl=1%2A1vnsmgd%2A_rup_ga%2AMjk3MTA10DUuMTcxMDM1NjE5Mw..%2A_rup_ga_EVDQTJ4LMY%2AMTcxNDY2Mzg2OC43LjAuMTcxNDY2Mzg2OC42MC4wLjA.

- En caso de reubicaciones planificadas debido a los impactos del cambio climático, cumplir con las obligaciones internacionales de las personas desplazadas y de la comunidad de acogida durante todo el proceso de reubicación. Asimismo, garantizar que las reubicaciones que involucren a personas indígenas, campesinas y pescadoras respeten los derechos estos grupos a la integridad cultural y al desarrollo de sus medios de vida tradicionales.
- Además, invitar a otros Estados a que incorporen la definición de la Declaración de Cartagena en sus legislaciones.
- Insistir en la importancia de los instrumentos internacionales para proteger, prevenir y reducir el riesgo de las personas de la apatridia, e invitar a los Estados que aún no lo hayan hecho a considerar la ratificación o adhesión a los instrumentos internacionales sobre apatridia, según el caso, y a que establezcan o fortalezcan los organismos técnicos competentes para velar por su aplicación. Asimismo, invitar a los Estados a que revisen su normativa interna para regular de manera integral los aspectos relacionados con la identificación y protección de las personas apátridas y su debida documentación, así como incluir en sus legislaciones sobre nacionalidad salvaguardas apropiadas para prevenir y reducir los casos de apatridia y eliminar los existentes.

1. Personas venezolanas y haitianas con necesidad de protección internacional

Más de 7,77 millones de personas venezolanas³ se han visto obligadas a salir de su país debido a las masivas violaciones de los derechos humanos, una crisis humanitaria compleja, e inclusive por la comisión de crímenes de lesa humanidad, ampliamente documentados por Amnistía Internacional y la Misión internacional independiente de determinación de los hechos de las Naciones Unidas sobre la República Bolivariana de Venezuela (MIIDH).⁴ La mayoría se encuentra en Estados de América Latina, que han firmado la Declaración de Cartagena y han integrado la definición ampliada de persona refugiada en sus legislaciones.

Aunque algunas son refugiadas según la definición de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, por el riesgo particular de persecución al que se enfrentan en su país, Amnistía Internacional considera que la situación de la mayoría de las personas venezolanas se encuadra en la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 y deberían ser reconocidas como tales, ya que no pueden retornar al país debido a las amenazas que pesan sobre su vida, su seguridad y sus libertades como consecuencia de las “violaciones masivas de los derechos humanos” en Venezuela.⁵

Sin embargo, estudios realizados por la organización entre 2019 y 2023 evidencian una falta de aplicación de la Declaración de Cartagena y la persistencia de obstáculos y demoras prolongadas para el acceso al proceso para la condición de persona refugiada para las personas venezolanas en varios Estados de la región. Amnistía Internacional también observó con especial preocupación el impacto diferenciado de la falta de protección internacional para las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género.⁶

Por otro lado, miles de personas haitianas han huido del país debido a la grave crisis humanitaria y de derechos humanos, que incluye la violencia generalizada, la inestabilidad política, la inseguridad alimentaria y un sistema sanitario al borde del colapso.⁷

³ Plataforma R4V. <https://www.r4v.info/>

⁴ Amnistía Internacional, International protection needs of Venezuelan, octubre de 2023 (en inglés) <https://www.amnesty.org/en/documents/amr53/7331/2023/en/>, ACNUR, Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 de mayo de 2019. www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html, MIV, Venezuela: Nuevo informe de la ONU detalla las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad para reprimir a la disidencia y pone la lupa en la situación en las zonas mineras remotas, septiembre de 2022. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-humanity>

⁵ Ibid.

⁶ Amnistía Internacional, Regularizar y proteger: Obligaciones internacionales de protección de personas venezolanas, 21 de septiembre de 2023. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/7130/2023/es/>

⁷ ACNUR, International Protection Considerations with Regard to People Fleeing Haiti, 20 March 2024, pág. 11, en el que el ACNUR reitera el llamamiento realizado por la organización en noviembre de 2022 de suspender los retornos forzados al país, <https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2024/en/147710>; ver también ACNUR insta a los Estados a abstenerse de realizar devoluciones forzadas de personas haitianas, 3 de noviembre 2022. www.acnur.org/noticias/news-releases/acnur-insta-los-estados-abstenerse-de-realizar-devoluciones-forzadasde#_ga=2.229563796.963406874.1683144200-1176233729.1674016470; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Haití: La comunidad internacional debe actuar ya para evitar la tragedia - Türk, 3 de noviembre 2022, www.ohchr.org/en/pressreleases/2022/11/haiti-international-community-must-act-now-avert-tragedy-turk, y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Volker Türk concluye su visita oficial a Haití, 10 febrero 2023, www.ohchr.org/es/statements/2023/02/un-high-commissioner-human-rightsvolker-turk-concludes-his-official-visit-haiti; CERD, Stop deporting Haitians on the move in Americas, UN Committee warns (Solamente en inglés) 28 de abril de 2023. www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/stop-deporting-haitians-move-americas-un-committee-warns

La escalada de violencia reciente ha alcanzado niveles alarmantes, y se reportan decenas de muertos, secuestros, violaciones sexuales a mujeres y niñas, y el desplazamiento forzado de más de 35.000 personas desde inicios de 2024.⁸

El ACNUR considera que las personas haitianas que no cumplen con los criterios de asilo de la Convención de 1951, pueden ser elegibles para protección internacional de refugiados bajo los términos de la Declaración de Cartagena sobre la base de que sus vidas, la seguridad o la libertad se vieron amenazados por circunstancias que han perturbado gravemente el orden público o por violaciones masivas de los derechos humanos.⁹

No obstante, muchos gobiernos han realizado deportaciones a Haití, incluso deportaciones colectivas, además de implementar políticas migratorias y de asilo discriminatorias, racistas y aporofóbicas que exacerbaban violaciones de derechos humanos hacia las personas haitianas.¹⁰ Solamente en el mes de marzo de 2024, en el pico de la crisis humanitaria y de derechos humanos que vive Haití, 13.000 personas migrantes haitianas han sido deportadas desde países vecinos según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).¹¹

Recomendaciones:

Amnistía Internacional exhorta a los Estados que, con base en las definiciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, y la Declaración de Cartagena de 1984, a reconocer las necesidades de protección de las personas venezolanas y haitianas y en particular:

- Garantizar el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada, y adoptar medidas para asegurar la aplicación sin discriminación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984 a la situación de las personas venezolanas y haitianas que huyen de violaciones masivas de los derechos humanos y circunstancias que han perturbado gravemente el orden público en sus países de origen.
- Garantizar el principio de no devolución en todas las circunstancias y suspender, en particular, las deportaciones de personas venezolanas y haitianas en línea con el llamamiento del ACNUR a no retornar de manera forzada a las personas a Venezuela y Haití.
- Poner fin de inmediato a la discriminación, la tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes basados en la raza, contra las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, en especial la población haitiana que busca protección internacional.

2. Personas desplazadas por los impactos del cambio climático

Amnistía Internacional ha documentado cómo el cambio climático antropogénico y la degradación medioambiental exacerbaban las afectaciones a derechos humanos de poblaciones ya empobrecidas y marginadas que viven zonas litorales y en vulnerabilidad climática de diversas partes del mundo.¹² El ACNUR ha reconocido que las personas que huyen en el contexto de los efectos adversos del cambio climático antropogénico y los desastres pueden en muchos casos cumplir con todos los criterios establecidos por la Convención de 1951 y tienen derecho a ser reconocidos como personas refugiadas.¹³ Asimismo, en opinión de Amnistía Internacional, muchas de las personas que se desplazan fuera de su país de origen o residencia habitual debido a los efectos adversos del cambio climático pueden ser consideradas como refugiadas de acuerdo con la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena.¹⁴

⁸ Amnistía Internacional, Haití: Grave crisis exige cy soluciones duraderas. Abril de 2024. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/haiti-crisis-requires-international-condemnation-lasting-solutions/>

⁹ ACNUR, International Protection Considerations with Regard to People Fleeing Haiti, 20 de marzo de 2024. https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2024/en/147710?_gl=1%2A1vnsmsgd%2A_rup_ga%2AMjk3MTA10DUuMTcxMDM1NjE5Mw..%2A_rup_ga_EVDQTJ4LMY%2AMTcxNDY2Mzg2OC43LjAuMTcxNDY2Mzg2OC42MC4wLjA.

¹⁰ Amnistía Internacional, República Dominicana: Carta abierta: Autoridades dominicanas deben respetar los Derechos Humanos de personas haitianas, personas dominicanas de ascendencia haitiana y activistas, 2 de abril 2024, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr277897/2024/es/>

¹¹ Organización Internacional Migraciones (OIM), "Situacion Overview, Haiti, March 2024", Marzo 2024, https://haiti.iom.int/sites/g/files/tmzbd11091/files/documents/2024-04/2024-03_sitrep.pdf

¹² Amnistía Internacional, Cualquier marejada podría ahogarnos, historias de la crisis climática, noviembre de 2022 <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/6145/2022/es/>

¹³ ACNUR, Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres, párr. 6. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=64a2bdb64>.

¹⁴ Amnistía Internacional, Amicus Curiae presentado ante la Corte IDH en relación a la Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos, párr 105, 15 de diciembre de 2023. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/7332/2023/es>

La Declaración de Cartagena proporciona protección a individuos y grupos frente a riesgos indiscriminados y colectivos, características que la convierten en un instrumento adecuado para responder a las necesidades de protección internacional de individuos y grupos afectados por los desastres y los impactos del cambio climático de aparición lenta o repentina.¹⁵

Los Estados pueden reconocer como refugiadas a las personas que han salido de sus países por razones asociadas a los efectos adversos del cambio climático, si su vida, seguridad y libertad se ven amenazadas debido a las graves alteraciones del orden público derivadas de los efectos del cambio climático, o si las consecuencias del cambio climático han resultado en violaciones masivas de derechos humanos. Al hacerlo, es importante resaltar también que el cambio climático afecta de manera diferenciada a grupos de personas históricamente discriminadas y marginalizadas, como mujeres, Pueblos Indígenas, personas racializadas, entre otras.¹⁶

Además, los Estados tienen el deber de respetar el principio de no devolución. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso “Ioane Teitiota v. Nueva Zelandia” el principio de no devolución debe aplicarse plenamente en todos los casos en los que los derechos de una persona, incluyendo a la vida, integridad personal o salud, se vean amenazados por factores medioambientales, tal como los daños ambientales asociados a la emergencia climática en el país de transferencia. Esto incluye fenómenos de evolución lenta, que pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que dichos fenómenos se materialicen en riesgos de muerte. Por ello, los Estados deben considerar que el principio de no devolución no exige que la violación de los derechos de una persona sea inminente, sino que los riesgos sean reales y razonablemente previsibles. En esos supuestos los Estados deben suspender los retornos de personas a estos lugares afectados.¹⁷

Por otro lado, en caso de sean necesarias reubicaciones planificadas como medida de último recurso para proteger a la población frente a las consecuencias inevitables del cambio climático (por ejemplo, cuando algunas zonas se hayan vuelto demasiado peligrosas para vivir en ellas), los Estados deben velar por garantizar los derechos humanos a lo largo del proceso de reubicación.¹⁸ En caso de desplazamientos internos, es fundamental que apliquen los estándares internacionales recogidos en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.¹⁹

Recomendaciones:

- Integrar, en el plan de acción y la Declaración de Chile, disposiciones que reconocen expresamente que la Declaración de Cartagena protege a las personas y grupos desplazados como consecuencia de desastres y los impactos del cambio climático.
- Garantizar la aplicación del principio de no devolución a las personas y grupos afectados por los desastres y los impactos del cambio climático.
- En caso de reubicaciones planificadas debido a los impactos del cambio climático, cumplir con las obligaciones internacionales hacia las personas desplazadas y de la comunidad de acogida durante todo el proceso de reubicación.

Sin otro particular, quedamos a su disposición para profundizar sobre cualquier aspecto de nuestra comunicación.
Atentamente,



Ana Piquer Romo
Directora para las Américas

¹⁵ Amnistía Internacional, Amicus Curiae presentado ante la Corte IDH en relación a la Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos, párr. 106.

¹⁶ Amnistía Internacional, Amicus Curiae presentado ante la Corte IDH en relación a la Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos, párr. 90.

¹⁷ Amnistía Internacional, Amicus Curiae presentado ante la Corte IDH en relación a la Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos, párr. 74.

¹⁸ Amnistía Internacional, Amicus Curiae presentado ante la Corte IDH en relación a la Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos, párrs 115 y ss.

¹⁹ Los estándares aplicables se encuentran en la página de la Relatoría de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-internally-displaced-persons/international-standards>