

Desplazamiento Forzado y Protección Internacional en América Latina en el 70 Aniversario de la Adopción de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados

Nuria Arenas Hidalgo

[Coord.]

VIII Conferencia
Latinoamericana sobre las
Personas Refugiadas y la
Protección Internacional
de la Red Académica
Latinoamericana sobre
Derecho e Integración de
las Personas Refugiadas

[RED LAREF]



Desplazamiento Forzado y Protección Internacional en América Latina en el 70 Aniversario de la Adopción de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados

VIII Conferencia Latinoamericana Sobre las Personas Refugiadas y la Protección Internacional de la Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (RED LAREF)



HUNGARIAN
HELSINKI
COMMITTEE



Universidad
de Huelva

Desplazamiento Forzado y Protección Internacional en América Latina en el 70 Aniversario de la Adopción de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados

VIII Conferencia Latinoamericana Sobre las Personas Refugiadas y la Protección Internacional de la Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (RED LAREF)

Nuria Arenas Hidalgo

[Coord.]



HUNGARIAN
HELSINKI
COMMITTEE



Universidad
de Huelva

— DATOS EDICIÓN —

PRIMERA EDICIÓN EN FORMATO EBOOK: ABRIL 2023

PRIMERA EDICIÓN EN FORMATO PAPEL: ABRIL 2023

© Servicio de Publicaciones
Universidad de Huelva

© Nuria Arenas Hidalgo

ISBN (Ebook): 978-84-19397-59-1

Maquetación y Ebook

Art&maña Publicitaria (artimana.com)

CEP

Conferencia Latinoamericana Sobre las Personas Refugiadas y la Protección Internacional de la Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (RED LAREF) (8ª. 2022. Huelva)

Desplazamiento forzado y protección internacional en América Latina en el 70 Aniversario de la adopción de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados / VIII Conferencia Latinoamericana Sobre las Personas Refugiadas y la Protección Internacional de la Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (RED LAREF) ; Nuria Arenas Hidalgo, coordinadora. -- Huelva : Universidad de Huelva, 2023 268 p. ; 24 cm. - (Collectanea (Universidad de Huelva) ; 240) ISBN 978-84-19397-59-1 (.pdf)

1. Derecho internacional-Congresos 2. Deportación-Congresos 3. Derecho de asilo-Congresos 4. Refugiados-Congresos I. Arenas Hidalgo, Nuria, coordinadora II. Universidad de Huelva III. Serie 341.43(063)

Obra sometida al proceso de evaluación de calidad editorial por el sistema de revisión por pares.

Publicaciones de la Universidad de Huelva es miembro de UNE

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutivo de delito contra la propiedad intelectual.

Publicación Financiada por FEDER/Junta de Andalucía-Consejería de Economía y Conocimiento; Proyecto de Investigación Construyendo la gobernanza internacional: La interpretación de los tratados a través de la práctica ulterior, Ref.: UHU - 202037

EL EBOOK LE PERMITE



Citar el libro



Navegar por marcadores e hipervínculos



Realizar notas y búsquedas internas



Volver al índice pulsando el pie de la página



Comparte #LibrosUHU



Únete y comenta



Novedades a golpe de klik



Nuestras publicaciones en movimiento



Suscríbete a nuestras novedades

Desplazamiento Forzado y Protección Internacional en América Latina

PRÓLOGO

Javier Gamarro González11

- # **PRESENTACIÓN.** Los retos en materia de protección internacional.
La mirada de la Red LAREF en el setenta aniversario de la
Convención de Ginebra sobre el Estatuto de las personas
refugiadas

Nuria Arenas Hidalgo13

BLOQUE TEMÁTICO I

La Conmemoración del 70 Aniversario de la Adopción de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

01. 70 Años de la Convención de Ginebra de 1951: Notas desde una
perspectiva de las Relaciones Internacionales

Gilberto M. A. Rodrigues37

02. La definición de refugiado a 70 años de la Convención sobre el
Estatuto de los Refugiados de 1951 y una propuesta para aplicar
la definición ampliada de Cartagena ante la congestión de los
sistemas de reconocimiento

Mauricio Reyes Betancourt 49

03. La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados a la luz de las gafas del género Alejandra Cárdenas Reyes	95
04. El pragmatismo y el riesgo de sustituir las respuestas de protección internacional en América del Sur María José Marcogliese	115
05. Desafíos para la aplicación del principio a la no devolución: flujos mixtos, expulsiones masivas y militarización de las fronteras Isabel Berganza Setién	139
06. Estrategias docentes inclusivas para la integración de las personas refugiadas en México Rafael Ricardo Soler Suástegui	153

BLOQUE TEMÁTICO II

Actuales flujos migratorios y tendencias en materia de protección internacional en Latinoamérica

07. Necoclí, el embudo migratorio en el tapón del Darién y el rebote postpandemia en los flujos mixtos que atraviesan a Colombia Mauricio Reyes Betancourt	167
08. El Marco Integral Regional de Protección y Soluciones para las Américas (MIRPS) y la crisis migratoria actual Alonso E. Illueca	185

09. La Protección complementaria y el caso venezolano en América del Sur: ¿complementación a la protección internacional o debilitamiento del estatuto de persona refugiada?	
Laura Madrid Sartoretto.....	195
10. El refugio y regularización migratoria mediante estatuto temporal de protección para población venezolana en Colombia: Una aproximación comparativa en el funcionamiento paralelo de los dos sistemas	
Laura Ximena Pedraza Camacho.....	219

BLOQUE TEMÁTICO III

Las consecuencias de la pandemia y las responsabilidades de los Estados respecto a las personas de interés

11. Os instrumentos e as soluções jurídicas em matéria de direitos humanos das pessoas migrantes, apátridas e solicitantes de refúgio diante das restrições migratórias durante a pandemia da Covid-19	
Carolina de Abreu Batista Claro	233

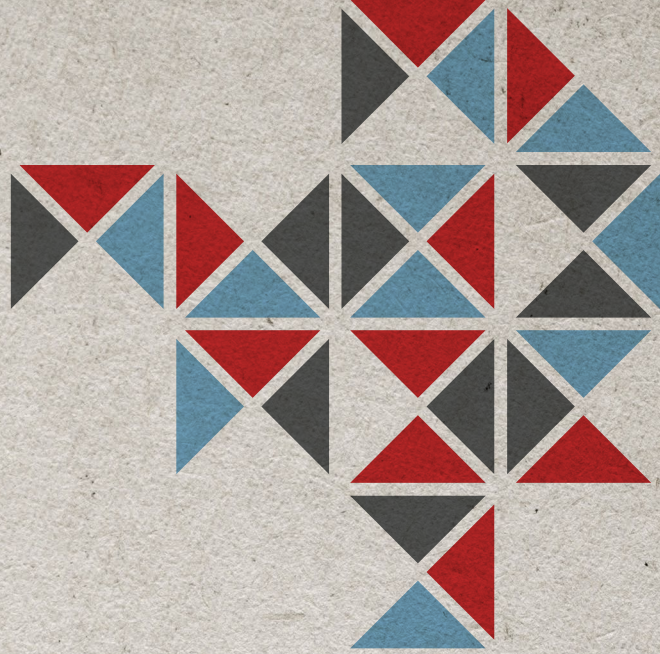
SEMBLANZA CURRICULAR DE LOS Y LAS AUTORAS.....	253
-------------------------------------------------------	------------

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
ETPMV	Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Colombia)
LGBTIQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, personas trans, intersexuales y queer. Incluye a personas con orientación afectiva, identidad de género o diversidad corporal no binaria
MIRPS	Marco Integral Regional de Protección y Soluciones para las Américas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
RED LAREF	Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas
R4V	Plataforma de Coordinación interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo



M... V...
PATENT
MADE IN SPAIN



PRESENTACIÓN

Los retos en materia de protección internacional. La mirada de la Red LAREF en el setenta aniversario de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de las personas refugiadas

Nuria Arenas Hidalgo

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Directora del Departamento de Migraciones e Igualdad de COIDESO

UNIVERSIDAD DE HUELVA (ESPAÑA)



La presente obra supone la publicación de las ponencias impartidas en la VIII Conferencia Latinoamericana sobre las Personas Refugiadas y la Protección Internacional, celebrada los días 12, 16 y 26 de noviembre de 2021, y auspiciada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Comité Helsinki Húngaro y la Universidad de Huelva. La Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (Red LAREF), así como las instituciones implicadas, se unían así a los esfuerzos internacionales por propiciar una reflexión académica en torno a los grandes desafíos que plantean los desplazamientos forzados de población en el mundo, con motivo de la conmemoración del setenta aniversario de la adopción de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

La magnitud de los flujos, así como la complejización de la ya tradicional naturaleza multicausal de los factores que se hallan en el origen de los desplazamientos de población, en un contexto de políticas restrictivas de *non-entrée*, han supuesto serios obstáculos para que la piedra angular del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas pudiera desplegar plenamente sus efectos. El aniversario de la adopción de la Convención de Ginebra se convierte así en una ocasión privilegiada para reflexionar sobre la vigencia del convenio, sus lagunas e insuficiencias a la luz de su carácter euro y androcéntrico, la aplicación efectiva de sus disposiciones clave, así

como la capacidad de resiliencia del tratado marco del derecho de las personas refugiadas.

Sin negar las bondades del desarrollo progresivo llevado a cabo por los instrumentos jurídicos regionales y nacionales en la materia, así como por la jurisprudencia de los órganos internacionales y regionales de control de los derechos humanos o los propios tribunales nacionales de los diferentes países del mundo, lo cierto es que ha sido en las formas complementarias de protección donde el Derecho Internacional de las Personas Refugiadas han encontrado una vía de expansión de su capacidad protectora. De esta forma, el evento científico del que trae causa esta obra no podía solo detenerse en proporcionar una lectura renovada de la Convención de 1951, sino que se hacía necesario el estudio detenido de las fórmulas jurídicas que han ido llenando de contenido el concepto más amplio de “protección internacional”.

En ese sentido, América Latina se ha convertido en un escenario de referencia obligada, no sólo por contar con uno de los marcos normativos más avanzados a nivel mundial, sino también por la creatividad demostrada para hacer frente a las crisis de movilidad humana que han asolado dicha área en los últimos años. La región del Sur Global que amplió significativamente los límites definitorios del concepto de persona refugiada, a principios del siglo XX, lidera hoy día un modelo de respuesta basado en una política de puertas abiertas, responsabilidad compartida, concesión de agencia a los individuos, buenas prácticas legislativas, regularización y medidas innovadoras en materia de cooperación regional. Todo ello explica que la obra acoja la visión de una Red de expertos y expertas de América Latina, con una capacidad única para poner en contexto todos esos avances, tan elogiados por la academia especializada. Las diferentes ponencias proporcionan, pues, un estudio crítico y contextual del abordaje de los retos que en materia de desplazamiento humano han afrontado diferentes países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México o Perú. Las diferentes iniciativas muestran la tensión subyacente entre la necesidad de



buscar respuestas ágiles, que sean al mismo tiempo plenamente acordes con las obligaciones internacionales; el desafío de proporcionar acogida e integración sin que ello suponga ninguna merma para la propia supervivencia del Convenio ginebrino.

Para abordar todas estas cuestiones, la obra se divide en tres grandes bloques temáticos que se corresponden con las tres sesiones en que se dividió la Conferencia.

La Conmemoración del 70 Aniversario de la Adopción de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

El Bloque Temático I se dedica, de manera más pormenorizada, al estudio específico de la Convención de Ginebra de 1951. En este apartado, se pretende reflexionar sobre la vigencia del tratado como instrumento normativo y de relaciones internacionales, así como la interpretación que debe realizarse de sus hitos principales, como son, la definición de persona refugiada, el principio de no devolución de las personas en peligro, y el estatuto básico de derechos, tomando como referencia la situación en América Latina.

Se parte de un Capítulo I, a cargo del Dr. **Gilberto M.A. Rodrigues**, Profesor de la Universidad federal do ABC y miembro de la Cátedra Sergio Vieira de Mello (Brasil), que procede a valorar cuál es el papel que juega actualmente la Convención de 1951, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. Ante un escenario caracterizado por la magnitud de los desplazamientos forzados y la creciente complejidad de las causas que se encuentran en el origen de los exilios, cabría preguntarse si un tratado adoptado en circunstancias históricas tan dispares mantiene su capacidad de respuesta como instrumento de protección e incluso como catalizador de los procesos multilaterales que se requieren en la actualidad. La pregunta es aún más retadora, si cabe, si se toma en consideración que los avances



del sistema de protección se hallan condicionados por dos factores aparentemente antinómicos. Por un lado, la demanda de un desarrollo progresivo del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas, que ha visto ampliar su capacidad de protección más allá de los estrictos límites de la definición de persona refugiada que contiene el convenio. Y, por otro, la presión restrictiva derivada del sacrosanto principio de control soberano de las fronteras y la lucha contra la inmigración irregular, exacerbado por ciertos nacionalismos, en el contexto del crecimiento de la ultraderecha en algunos países. A pesar de estas variables encontradas y del hecho de hallarnos en un contexto de gran incertidumbre e inestabilidad en las relaciones internacionales, la Convención –según el autor– no solo ha logrado mantener su singularidad como instrumento marco del sistema de protección, sino que aún puede hablarse de que dispone de plena vigencia y efectividad.

Con todo, Rodrigues formula dos grandes preguntas como centro del debate. Por un parte, se cuestiona cuál es el lugar que ocupa la Convención en las relaciones internacionales en la actualidad, y más concretamente, trata de identificar los rasgos que hacen de este tratado un documento “vivo”, capaz de propiciar una mayor y mejor respuesta ante los desafíos que plantea la movilidad humana hoy día. Sin duda, en opinión del Profesor, su naturaleza híbrida, como instrumento de protección de los derechos humanos y de protección humanitaria se ha convertido en la clave que explica su capacidad para mantener un alto nivel de aceptación, así como su progresiva implementación multinivel. El autor no deja al margen otras variables, como el hecho de que su articulado disponga de normas consideradas de “*ius cogens*”. En todo caso, a través de la investigación se puede deducir que son los países en vías de desarrollo los auténticos artífices de que la Convención ocupe un lugar privilegiado en las relaciones internacionales en la actualidad.

En segundo lugar, el autor se plantea qué roles puede jugar la Convención de 1951 en el marco actual de las relaciones internacionales, más allá de su vocación normativa. Se trata, sin duda, de una



interesante cuestión que rápidamente conecta con las particularidades del Pacto Mundial de 2018 y su intención de elevar a la Convención por encima de los conflictos políticos, que no dejan de ser la causa última de los desplazamientos forzados. En el proceso de adopción del Pacto, así como en su propia redacción e implementación, se puede observar un claro intento de recuperación de las prácticas de cooperación internacional, como mecanismos centrales de las relaciones internacionales. No se trata solo de estimular el desarrollo de nuevos estándares de protección, sino también de volver a colocar la cooperación y la solidaridad en el núcleo neurálgico de la estrategia de protección.

Concluye Rodrigues valorando la resiliencia de este instrumento, a pesar del escenario regresivo caracterizado por el cierre de fronteras, devoluciones en caliente, detenciones arbitrarias y ambiente selectivo en la integración de las personas refugiadas. Sin negar la mayor y poner sobre la mesa lo mucho que este contexto está erosionando los fundamentos del sistema de protección internacional, el autor no duda en aferrarse al Convenio como documento con capacidad para sostener e impulsar el derecho de asilo en el mundo.

Por lo que respecta al Capítulo II, el Dr. **Mauricio Reyes**, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, reflexiona sobre la definición de refugiado a 70 años de la Convención de 1951 y los retos de su aplicación en el contexto de los flujos mixtos presentes en Colombia. Tras realizar un análisis de los hitos históricos en materia de asilo desde el periodo de entreguerras hasta la propia adopción del Convenio de Ginebra, puede observarse que, al hilo de la búsqueda de una solución jurídica y humanitaria al drama del exilio europeo, subyace la idea de crear un sistema de protección de carácter universal en el que los Estados reconocieran obligaciones humanitarias mínimas respecto a quienes pierden la protección efectiva de su Estado de origen y no tienen otra alternativa que buscar protección en un tercer país. Sin embargo, el hecho de que la definición de persona refugiada naciera anclada a unos parámetros estrictamente europeos se convirtió en una debilidad estructural del Convenio –en palabras del



autor- que limitó la lógica adaptación de la definición a la realidad de los conflictos periféricos y, con ello, a la necesidad de llenar esa laguna con tratados regionales específicos. De igual forma, la tensión subyacente en la Convención entre el compromiso de protección y la libertad de los Estados para mantener un férreo control de fronteras ha provocado un “inmovilismo” en la definición a lo largo de los años y que el Derecho Internacional de las Personas Refugiadas sea finalmente uno de los regímenes menos innovadores del Derecho Internacional público.

Sin perder de vista esa necesidad intrínseca de adaptación del sistema de protección, el autor reflexiona sobre los límites de la definición y la actual saturación del sistema de determinación individual a nivel global, y la necesidad de explorar nuevos enfoques en torno a la protección temporal voluntaria y complementaria, así como en el contexto de los sistemas tradicionales de reconocimiento derivados de la Convención de 1951, tomando en consideración la realidad generada por el flujo migratorio mixto venezolano presente en Colombia. Defiende así la utilización de la protección temporal, ante situaciones de tensión interna u otros conflictos de impacto regional transitorio e incluso ante circunstancias estructurales de violación de derechos humanos básicos que no impliquen una persecución individualizada. Dicha fórmula de protección sería más viable –según el Profesor- si previamente se hubieran establecido prácticas humanitarias de migración circular o protección temporal reconocible por la práctica social, como las ocurridas durante décadas en la frontera colombo-venezolana. Ante el colapso de los sistemas de elegibilidad, no se trata sólo de incrementar los recursos institucionales, sino que se hace imprescindible “asumir la vía del pragmatismo” y establecer procedimientos y herramientas normativas que les permitan reaccionar con mayor eficacia. En situaciones cubiertas por la definición ampliada, su propuesta pasaría por diseñar un mecanismo que mediante una Declaratoria de Protección Especial permitiese, ante un súbito flujo mixto, proporcionar protección en dos niveles diferentes, según nos hallemos ante una situación de definición ampliada general o articulada.



El autor explica su modelo en cada uno de los casos, diferenciando cuándo sería posible conceder protección temporal de manera automática, siempre que la persona decidiera voluntariamente acogerse a ella; y en qué casos la solución pasaría por el reconocimiento *prima facie* o el tradicional de carácter individualizado.

El Capítulo III, correspondiente a la Profesora Dra. **Alejandra Cárdenas**, de la Universidad de las Américas (Ecuador), se centra en el análisis de la Convención desde una perspectiva de género. A la crítica de eurocentrismo vertida por el Profesor Reyes previamente, se une ahora la de androcentrismo que ha condicionado igualmente la correcta aplicación de la definición de persona refugiada en los casos de persecución de mujeres y de las comunidades LGBTIQ+. De conformidad con los patrones patriarcales y el clásico dualismo sexualizado y jerarquizado conforme al cual se ha construido el Derecho en general, y el relativo a las personas refugiadas en particular, nos encontramos con una definición que ha obviado exprofeso las especificidades de las mujeres y personas con diversidad sexo-genérica. La persecución de un varón en el ámbito público y por agentes estatales, se convierte en la experiencia paradigmática y homogeneizadora que obvia la diversidad interseccional que puede presentar un sujeto, en los contextos de desplazamiento forzado. Se aplica un patrón de igualdad asimilacionista, aparentemente neutro, que ha invisibilizado la experiencia de las mujeres como demandantes de protección y su larga historia de subdiscriminación, así como la de aquellas otras comunidades disidentes de género. La autora propone, por tanto, una lectura de la definición ginebrina “desde las gafas del género”. Así, en el ámbito de la movilidad humana caracterizado por los enfoques securitarios, se hace imprescindible la aplicación de una perspectiva de derechos que, necesariamente, lleve aparejada la incorporación de una perspectiva de género e interseccional como única vía para lograr los dos objetivos esenciales identificados por la profesora Cárdenas, esto son, señalar las condiciones particulares que atraviesan las mujeres en contextos de movilidad humana y que las exponen a violaciones de derechos humanos específicos;



así como facilitar la formulación e implementación de medidas en el marco de las obligaciones generales de derechos humanos, que protejan a las mujeres en estas circunstancias.

La autora desarrolla su análisis prestando especial atención a cuatro aportes fundamentales: el primero, la definición y visibilización de la discriminación en razón del género; el segundo, el reconocimiento de la violencia en contra de las mujeres en los espacios públicos y privados, como manifestación de esa discriminación; el tercero, la reflexión sobre la interdependencia de derechos y la consideración de los derechos de las mujeres como derechos humanos; y en cuarto y último lugar, el abordaje de las interseccionalidades, con objeto de poner en evidencia que no se puede hablar de un solo modelo de mujer o de personas LGBTIQ+. Para contextualizar estas variables, Cárdenas analiza el caso de Ecuador, como modelo de Estado en el que la violencia de género en contextos de movilidad humana es alarmante y que, al mismo tiempo, ha dado pasos relevantes para lograr un reconocimiento normativo y de política pública sobre las diferencias de género en el contexto de las personas refugiadas. La profesora valora, pues, la Ley de movilidad humana en la que se incorpora el género como motivo específico de persecución, así como la perspectiva de género en el abordaje de los procesos migratorios, y su repercusión real en la práctica. El estudio finaliza con unas propuestas para una mejor implementación de estos indudables avances normativos que necesariamente han de pasar por mantener la lucha contra la discriminación estructural, así como la necesaria formación de los y las servidores públicos.

El Capítulo IV, desarrollado por **María José Marcogliese**, Profesora de la Universidad Nacional Tres de Febrero y Universidad de Buenos Aires (Argentina), está dedicado a reflexionar sobre el pragmatismo y el riesgo de sustituir las respuestas de protección internacional en América del Sur. Tomando como referente el desplazamiento inaudito de personas venezolanas en la región sudamericana, la autora muestra su preocupación por el hecho de que los países de la región hayan optado por brindar respuestas de regularización de la



situación legal de las personas refugiadas, a través de estatutos migratorios, en lugar de aplicar el estatuto de refugiado o la definición ampliada de Cartagena. Ante el aparente colapso de las estructuras de asilo y movidos por la necesidad de adoptar respuestas “pragmáticas”, se ha puesto especial énfasis en la naturaleza “mixta” del movimiento de personas, con objeto de incidir en el componente migratorio (voluntario) sobre el relativo a la necesidad de protección (forzado), a pesar de que la literatura especializada ha defendido que la situación en Venezuela bien podría considerarse como una de las circunstancias que perturban gravemente el orden público. Ante una creciente “migratización” de la respuesta en materia de protección y con un análisis detallado de las medidas adoptadas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, la autora se pregunta si sería posible encontrar una forma de complementariedad a fin de evitar que el recurso a las respuestas migratorias no debilite o mine la protección a través del estatuto de refugiado.

Existe un claro riesgo, dado que las soluciones adoptadas en el marco de los estatutos migratorios tienen carácter excepcional, *ad hoc*, gozan de gran discrecionalidad, se adoptan por un periodo limitado de tiempo y solo son aplicables a determinadas categorías de personas. En términos generales, pueden considerarse recursos solidarios, pues permiten el acceso a derechos, pero son medidas que están muy lejos de las garantías asociadas a la protección internacional, y que en su consideración más básica debiera garantizar la legalidad, accesibilidad, acceso a derechos básicos y garantías de no retorno, incluyendo el rechazo en frontera. A la luz de los estudios llevados a cabo por la Profesora, se puede afirmar que muchas de las prácticas estatales pondrían en riesgo varias de estas garantías. De ahí que Marcogliese, sin negar las bondades de los enfoques de complementariedad y la necesidad de buscar una mejor interacción de los sistemas de asilo y migración, se centre en el estudio de cuáles serían las seis condiciones que deben rodear estos procedimientos: subsidiariedad frente al asilo; no exclusividad; previa garantía de sistemas de asilo eficientes, imparciales y con capacidad de respuesta;



con salvaguardas relativas a la accesibilidad y estatuto de derechos básico; una adecuación de la temporalidad; y establecer límites a la discrecionalidad. Al hilo del examen de estas salvaguardas, resultan muy interesantes sus propuestas para el logro de un sistema de asilo eficaz y que, más allá de la clásica apelación al incremento de recursos humanos y financieros, pasaría –en su opinión– por la adopción de procedimientos diferenciados, herramientas potentes de gestión de casos, identificación biométrica o expedientes electrónicos, entre otros.

Por lo que respecta al estudio de los retos que enfrenta otro de los grandes hitos de la Convención de Ginebra, el principio de no devolución, el Capítulo V, a cargo de la Dra. **Isabel Berganza**, Profesora de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Perú), se ocupa de analizar los desafíos para la aplicación del principio a la no devolución: flujos mixtos, expulsiones masivas y militarización de las fronteras. Hoy día no cabe duda de que el principio de *non refoulement* forma parte integrante del Derecho internacional general, como norma consuetudinaria de naturaleza de *ius cogens*, por lo que resulta vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967. Además, el desarrollo progresivo de dicho principio llevado a cabo gracias a su incorporación en los instrumentos de protección de derechos humanos internacionales y regionales fundamentales, y la interpretación llevada a cabo por sus órganos de control, ha ampliado con mucho el ámbito de aplicación y contenido del mismo recogido inicialmente por la Convención ginebrina. Así, como nos recuerda Berganza, hoy día el principio implicaría la prohibición de rechazar en frontera a cualquier persona en proceso de movilidad humana, así como la prohibición de expulsar, devolver, extraditar o trasladar de manera informal a estas personas a las fronteras de otro país donde su vida o libertad corren peligro o donde pueda ser sometida a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ello sería igualmente aplicable en casos de desplazamientos a gran escala o en los que procediese conceder protección temporal. Frente a dicha consagración, la realidad nos



muestra de manera recurrente claros intentos de limitación de dichas garantías, cuando no de abierta derogación del principio que se ha considerado sin ambages “piedra angular” del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas. La autora llama la atención sobre tres realidades que no son en absoluto una novedad. Tanto la naturaleza mixta de los flujos, como la militarización de las fronteras o las expulsiones colectivas han sido preocupaciones tradicionales a la hora de garantizar la prohibición de no devolución. No obstante, la autora se centra en ellas, dado que han adoptado nuevos matices como consecuencia de las medidas adoptadas por los Estados en respuesta a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

La naturaleza compleja de los flujos de población es una realidad incuestionable. La garantía del principio de no devolución, en estos casos, así como la del acceso efectivo a la protección internacional, requieren que los Estados dispongan de mecanismos de identificación y detección temprana de la necesidad de protección y vulnerabilidad con perspectiva de género y enfoque diferenciado para la infancia, adolescencia, personas mayores, comunidades LGBTIQ+, personas con diversidad funcional, así como víctimas de trata o tráfico. La prohibición de rechazo en frontera, así como las expulsiones colectivas ya no pueden leerse en abstracto, sino que exige de instrumentos de implementación sobre el terreno, sin los cuales sería imposible garantizar una protección efectiva y eficaz. De igual forma, el cierre de fronteras como medida de contención de la pandemia y el consiguiente control migratorio llevado a cabo por el ejército en muchos países, ha obligado a muchas personas en necesidad de protección internacional a regresar a sus hogares. La autora pone el acento en la falta de formación del personal militar para llevar a cabo estas labores, así como en el peligro asociado a la búsqueda de alternativas de ingreso en el país, de la mano de redes de tráfico de personas. Por último y tomando como estudio de casos los ejemplos de Chile y Perú, la autora llama la atención sobre las expulsiones colectivas a las que han sido sometidas personas extranjeras recientemente. El sistema de protección de las personas



involucradas en procesos de movilidad humana frente a la expulsión implica la garantía procedimental de carácter absoluto, en virtud de la cual las devoluciones de personas extranjeras deben realizarse mediante procedimientos individualizados que respeten unas mínimas garantías. Se requiere, pues, una valoración individualizada de las circunstancias de cada sujeto y que se les brinde la oportunidad de esgrimir argumentos en contra de dicha medida. La autora pone en duda que dichos Estados hayan adoptado las medidas necesarias en ese sentido y que suponen una obligación para estos, con independencia del tiempo que la persona pasara en el territorio, el lugar en que fueran detenidas, su condición de persona solicitante de refugio o no, así como su conducta al cruzar la frontera.

El Bloque Temático I finaliza con el Capítulo VI y una reflexión sobre las dificultades que encuentra la población refugiada para acceder a la educación en los países de acogida, de la mano del Profesor Dr. **Rafael Ricardo Soler Suástegui**, de la Universidad La Salle (México). El autor parte de un análisis sobre los desafíos que suele enfrentar la población refugiada y que, en el caso de Latinoamérica, no se circunscribe al idioma, como sí pasa en otras latitudes. Se plantean, pues, otros retos, como los derivados de la tutoría, la adaptación a un sistema educativo que puede ser totalmente diferente al conocido previamente por la persona refugiada, los problemas administrativos derivados de la dificultad para probar sus estudios previos, el duelo migratorio y síndrome de Ulises, los retos financieros y la necesidad de que las posibilidades educativas permitan un acceso rápido al mercado laboral. Al hilo de una de las dificultades, la relativa a la acreditación del nivel de estudios, el autor subraya una de las cualidades destacadas del programa “Educación sin Fronteras” de México, que permite al estudiantado refugiado incorporarse al sistema educativo nacional bajo un principio de buena fe, aun sin documentos académicos o de identidad y, en general, facilitando los requisitos administrativos. El Profesor critica cómo, en cambio, la escuela puede funcionar como espacio de exclusión por algunas razones destacadas tales como la falta de adaptación de toda la



comunidad educativa a la problemática específica de la población refugiada, la ausencia de una formación específica del personal docente, la carencia de compromiso con este proceso de entes públicos y privados, así como la que Soler denomina “implementación cosmética”, como la acontecida en México, que se compromete con la educación integral e inclusiva, de una manera meramente formal. El autor insiste en la necesidad de garantizar una educación integral, con perspectiva de género, inclusiva y que involucre una serie de prácticas educativas integradoras que reconozcan que se trabaja en entornos complejos.

Actuales Flujos Migratorios y Tendencias de Protección Internacional en Latinoamérica

Por lo que respecta al Bloque Temático II, se dedica al análisis de las características de la movilidad humana en Latinoamérica y de las tendencias en materia de protección internacional, con un examen pormenorizado de la respuesta normativa proporcionada en cuatro casos de estudio: el relativo a las personas migrantes “varadas” en Necoclí (Colombia), las personas desplazadas haitianas radicadas en Brasil y Chile, la respuesta de Brasil ante las dos recientes crisis migratorias protagonizadas por el desplazamiento haitiano y venezolano, así como la protección otorgada a las personas venezolanas en Colombia.

El Dr. **Mauricio Reyes**, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, estudia en el Capítulo VII la crisis migratoria ocurrida en la población de Necoclí, el embudo migratorio en el tapón del Darién y el rebote post pandemia en los flujos mixtos que atraviesan a Colombia. La coyuntura migratoria presentada en Necoclí, una zona selvática de difícil acceso, que no formaba parte de las tradicionales rutas migratorias, y que, de manera súbita, vio colapsada su capacidad de acogida, se presenta así como un caso de crisis humanitaria. Efectivamente, en pocos meses, Necoclí asume una concentración



de flujos de personas migrantes tradicionales procedentes de Asia o África, a las que se suman aquellas derivadas del rebote de las medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia por COVID-19, estas son, el desplazamiento venezolano y el flujo secundario haitiano. Tal y como muestra el Profesor Reyes, el desplazamiento procedente de Venezuela resultaba un flujo migratorio marginal en la ruta centroamericana. Sin embargo, el confinamiento sanitario y las restricciones a la movilidad, con efectos dramáticos para la población migrante que basaba su sustento en la economía informal, provocó un flujo de migrantes que los sistemas de transporte del Golfo de Urabé no eran capaces de asumir. Este estudio de caso sirve al autor para subrayar el efecto devastador que provocaron las decisiones relacionadas con la limitación de movilidad provocada por la pandemia en las personas migrantes que, en algunas zonas como la analizada, resultaron en una acumulación de migrantes “varados” en situación de emergencia humanitaria. Se deben extraer, pues, lecciones de esta experiencia y que necesariamente pasan por la adopción de protocolos de emergencia, que permitan el tránsito regular y temporal de las –llamadas por el Profesor Reyes– migraciones de supervivencia, en casos extraordinarios como el vivido por la pandemia. De igual forma, se hace urgente que países como Colombia, pero también otros con zonas de tránsito en circunstancias similares a la de Necoclí, establezcan planes de contingencia, con objeto de disponer de herramientas adecuadas para futuras crisis migratorias que pudieran emerger en el futuro.

El segundo caso de estudio se centra en el análisis del desplazamiento haitiano acogido en Brasil y Chile, tema abordado en el capítulo VIII por el Profesor [Alonso Illueca](#), de la Universidad Santa María La Antigua (Panamá), bajo el título El MIRPS y la crisis migratoria actual. En esta investigación se pone el foco en la respuesta adoptada tanto por los países de origen, tránsito y destino frente al desplazamiento haitiano, y en la necesidad de adoptar enfoques multilaterales, basados en la responsabilidad compartida, que apoyen las iniciativas nacionales y estén centralizados en la integración de las



personas migrantes en las comunidades de acogida. No cabe duda de que estas comunidades recibieron protección por parte de Brasil y Chile. No obstante, llama la atención que, de nuevo, recibieron un reconocimiento de carácter migratorio, ajeno a las necesidades de protección internacional del desplazamiento haitiano, al tiempo que la respuesta adoleció de mecanismos de integración social, hasta el punto de que puede hablarse –y así lo hace el autor– de una experiencia fallida de inclusión, a la luz del nuevo desplazamiento desde estos países hacia los Estados Unidos. Merece la pena detenerse en las razones de la falta de integración que presenta el Profesor, y que no se circunscriben a las clásicas barreras idiomáticas o culturales, sino también en la discriminación sistémica, la falta de procesos accesibles para su regulación migratoria e incluso la influencia de las redes de tráfico y trata presentes en la región. En estas circunstancias, resulta un ejemplo de buena práctica, las soluciones adoptadas en el contexto del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones para las Américas (MIRPS). Esta respuesta regional, multilateral y multiseccional apoyada por la OEA y ACNUR, a través de un enfoque integral y participativo, ha tenido importantes resultados en el tratamiento del desplazamiento haitiano, tanto en países de origen, tránsito y destino (el autor pone ejemplos de México, Guatemala o Costa Rica), precisamente en el ámbito que, según Illueca, requiere de mayores esfuerzos en estos momentos, esto es, la búsqueda de soluciones duraderas.

Para finalizar este Bloque Temático, en el Capítulo IX, la Profesora Dra. **Laura Madrid Sartoretto**, de la Escola Superior da Magistratura Federal, Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados do SAJU/UFRGS, analiza la Protección Complementaria y el caso venezolano en América del Sur: ¿complementación a la protección internacional o debilitamiento del estatuto de persona refugiada? El estudio llevado a cabo por la autora vuelve a traer a colación la problemática de la fragmentación de definiciones y contenidos, esta vez con relación a la protección complementaria, en los diferentes países de la región, y cómo esa ausencia de armonización en la concesión e



implementación de este tipo de protección puede llegar a implicar un debilitamiento de la institución del asilo. Madrid parte de la dificultad del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas para evolucionar, con la celeridad suficiente, como para proporcionar una respuesta eficaz al creciente conjunto de motivos que generan desplazamientos forzosos en la actualidad. Esta resulta, por tanto, la razón última del desarrollo de instrumentos de protección complementaria, que la autora se afana en delimitar, a la vista de la inicial confusión terminológica y la posterior falta de armonización jurídica. Se hace necesario –y así lo hace la autora– dilucidar cuáles son los elementos definitorios de la protección complementaria, consensuados entre las Instituciones internacionales, organismos especializados y órganos de control de supervisión internacional, con objeto de establecer una especie de parámetro de control al que deban adecuarse las diversas iniciativas nacionales. Ello coadyuvaría no solo a la necesaria seguridad jurídica, sino a la más elemental garantía de los derechos básicos aparejados a esta protección, que no deben diferir –así lo afirma la Profesora– de los asegurados por la más general protección internacional. Téngase en cuenta que no se trata de una categoría migratoria, sino un mecanismo alternativo de protección para personas que no pueden ser devueltas a sus países de origen. Tras este análisis teórico, la Profesora procede a evaluar el estudio de caso de Brasil, ante las dos crisis migratorias más recientes: la relativa a las personas migrantes haitianas que llegaron al país en 2010; así como la relacionada con el desplazamiento venezolano en 2019. La respuesta en uno y otro caso difieren considerablemente. Mientras que en el caso haitiano se optó por una estrategia precaria de regularización migratoria *ad hoc*, en detrimento del reconocimiento de la condición de persona refugiada; en el supuesto del desplazamiento venezolano sí se aplicó la definición ampliada, con un procedimiento de elegibilidad basado en el reconocimiento *prima facie*. Ambas situaciones sirven a la autora para criticar los alabados visados humanitarios de Brasil, así como su más reciente Ley de Migraciones, e



indicar el camino para una aplicación de la protección complementaria acorde con las garantías propias de la institución.

En el Capítulo X, **Laura Ximena Pedraza**, Abogada Nacional de Protección Internacional del Programa de Asistencia Legal a PNPI y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal, analiza el refugio y la regularización migratoria mediante un estatuto temporal de protección para la población venezolana en Colombia: una aproximación comparativa en el funcionamiento paralelo de los dos sistemas. En esta contribución, Pedraza procede a delimitar las medidas de protección temporal o acuerdos de estancia, del régimen de protección internacional, al hilo del análisis de Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV) adoptado por el gobierno de Colombia, en febrero de 2021. El confuso funcionamiento paralelo de ambas figuras, en el caso del desplazamiento venezolano, conduce a lo que la autora denomina una “desnaturalización” de la figura de protección internacional, de cuyos riesgos advierte. La autora presenta una revisión normativa de las fuentes legales que sirven de sustento jurídico a ambas instituciones, así como una exhaustiva información relativa a su funcionamiento práctico. Llama la atención cómo, de nuevo, a pesar del reconocimiento de ACNUR –en mayo de 2019– de las necesidades de protección internacional de la población venezolana desplazada, bajo el criterio de la definición contenida en la Declaración de Cartagena, se produce un reconocimiento inferior al 1% y una denegación sistemática por incumplimiento de requisitos meramente formales. Al mismo tiempo, se implementa progresivamente una estrategia de regularización para la protección temporal de la población procedente de Venezuela, que se ofrece con carácter de exclusividad y obliga al individuo afectado a renunciar a proseguir con la tramitación de la solicitud de protección internacional. Esta forma de implementar la ETPMV conlleva así un debilitamiento de la figura del refugio en Colombia. Las trabas formales, el largo periodo de espera y la prohibición de acceso al mercado laboral desincentiva el mantenimiento de la solicitud de protección internacional, con lo que el ETPMV termina



imponiéndose y con ello se obvia la desprotección sistemática de las personas que han huido de un contexto de violación masiva de derechos humanos y graves alteraciones del orden público. La autora se pregunta si no hubiera sido más acorde con la naturaleza misma de la protección internacional y el enfoque de derechos humanos propio de estos procesos haber permitido a las personas gozar de protección temporal –y los beneficios de la regulación migratoria– mientras se resolvía la solicitud del estatuto de refugiado. Pedraza no pierde la oportunidad de advertir, además, de la potencial discriminación que ha supuesto la denegación de dichos beneficios en este caso específico.

Consecuencias de la pandemia y las responsabilidades de los Estados respecto de las personas de interés

El último Bloque Temático está centrado en el estudio de las dificultades que supuso la adopción de medidas de contención de la pandemia por COVID-19 para la población inmersa en procesos de movilidad humana.

El Capítulo XI, cuya autora es la Profesora Dra. **Carolina de Abreu Batista Claro**, Profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (Brasil), está dedicado al análisis de las decisiones restrictivas de movilidad adoptadas por los Estados, con objeto de evitar la propagación del virus por COVID-19, y cómo se convirtieron en unos de los mayores desafíos para la protección de los derechos fundamentales de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, en todo el mundo. Si bien estas medidas se implementaron para proteger la salud pública, a menudo se tradujeron en la incapacidad de acceso al procedimiento de protección, detención ilegal o retornos forzados a situaciones de peligro, en clara oposición a las obligaciones que se deducen del Derecho Internacional. Entre ellas, la autora subraya las que derivan del principio



de *non refoulement*, sistemáticamente vulnerado, en su opinión, como consecuencia de las políticas securitarias y de selección migratoria, supuestamente orientadas a evitar la propagación de virus. La Profesora inicia su investigación con un exhaustivo análisis de las normas convencionales, consuetudinarias y principios aplicables, con relación a la admisión y permanencia de los no nacionales en el territorio estatal, y los límites que impone el Derecho Internacional de las Personas Refugiadas al dominio reservado, núcleo duro de la soberanía estatal, en materia de control de fronteras. Destaca el principio de no devolución y su naturaleza como norma consuetudinaria, considerada de *ius cogens* y, en consecuencia, prevalente al dominio reservado, tal y como se encarga de fundamentar la autora. La investigación subraya las bondades de la judicialización de estos casos, tanto en el sistema regional europeo de protección de los derechos humanos, como en el interamericano, gracias en particular a las posibilidades que ofrece al respecto la solicitud de medidas cautelares, como una fórmula con un claro carácter tutelar, por cuanto protegen de daños irreparables en las personas. La Profesora menciona diferentes supuestos de solicitud de medidas cautelares, así como casos de judicialización a escala nacional, en virtud de los cuales se procuró salvaguardar el acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el derecho a recibir tratamiento médico y preventivo contra el COVID-19, la garantía de acogida y alimentación durante el internamiento, o la no devolución. Se dispone un apartado específico para el estudio de la judicialización de los casos en Brasil, propuestos principalmente por la Defensoría pública federal, y que se centraron básicamente en temas relacionados con la admisión excepcional al territorio, la permanencia y rechazo a la deportación, así como el alcance del derecho a la asistencia social y humanitaria, durante ese periodo, y que muestran cómo la pandemia emergió como catalizador de las habituales medidas securitarias y de selección migratoria.

Permítaseme, para terminar, dar las gracias al conjunto de expertos y expertas por aceptar participar en la VIII Conferencia y



desarrollar sus ideas en esta publicación, así como a las entidades patrocinadoras: el Centro de Investigación en Pensamiento Contemporáneo e Innovación e Innovación para el Desarrollo Social (COIDESO), el Grupo de Investigación “Derecho Público para la Gobernanza” (DERGO), la Cátedra de la Provincia, la Cátedra Juan Ramón Jiménez; y, como organizadores al Comité Helsinki Húngaro, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la Universidad de Huelva. De igual forma, quiero agradecer el apoyo brindado para la publicación de la presente obra al Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva y al Proyecto de investigación dirigido por la Profesora Rosa Giles Carnero “Construyendo la gobernanza internacional: la interpretación de los tratados a través de la práctica ulterior” (UHU-202037), financiado por la Convocatoria de ayudas en concurrencia competitiva de proyectos de I+D+i en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020.

Huelva, 30 de marzo de 2022

