

Cartagena

<https://doi.org/10.22151/politikon.6201>

Cécile BLOUIN

Durham University, Reino Unido

Pontificia Universidad Católica del Perú, Peru

cecile.a.blouin@durham.ac.uk

CARTAGENA: *Un instrumento jurídico y político que alude tanto a una definición ampliada de refugiado como a un marco de cooperación Sur-Sur para la gobernanza de las personas refugiadas. Mediante el análisis del reciente proceso de Cartagena +40, se cuestiona la articulación de Cartagena en la gestión global de las movilidades desde una mirada crítica a la dicotomía persona refugiada/persona migrante. La contribución invita a reflexionar sobre la fachada discursiva de Cartagena que oculta el despliegue simultáneo de medidas de contención, disuasión e inclusión selectiva por parte de los Estados para controlar las movilidades.*

Palabras clave: gobernanza de la movilidad forzada; régimen regional de protección; ACNUR; Cartagena +40; América Latina

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 —en adelante, Cartagena— es uno de los instrumentos más importantes en la gobernanza regional latinoamericana de la movilidad forzada. Cartagena buscaba dar respuesta a los desplazamientos forzados masivos en Centroamérica, en un contexto donde los marcos jurídicos tradicionales latinoamericanos sobre asilo político resultaron insuficientes para brindar protección y asistencia humanitaria a dos millones de personas desplazadas (Fischel De Andrade 2019). Cartagena fue el resultado de varias negociaciones e iniciativas de la Organización de los Estados Americanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, en particular, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), un actor cuya influencia crecía en ese momento (Reed-Hurtado 2013). La Declaración debe entenderse en un contexto de menor interés por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951), considerada una convención europea, eurocéntrica y alejada del contexto y las preocupaciones latinoamericanas (Franco y Santistevan de Noriega 2005). Además, la mayoría de los países de la región aún no habían adoptado leyes nacionales sobre personas refugiadas ni habían implementado procedimientos para la determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas

en inglés). En este contexto, Cartagena se presentó como una solución para responder a los desafíos humanitarios y fomentar la cooperación entre los Estados (Reed-Hurtado 2013). Este instrumento, en comparación con la Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África de 1969 (Convención de la OUA), ilustra que el Sur Global también produce derecho internacional (Hamlin 2021). Cartagena debe analizarse no como un instrumento obsoleto e inmutable, sino como una hoja de ruta dinámica que construye un régimen regional.

En este breve texto, quisiera reflexionar sobre el marco de Cartagena, entendido como un instrumento político y jurídico, y cómo funciona como una fachada discursiva que oculta el despliegue simultáneo de medidas de contención, disuasión e inclusión selectiva por parte de los Estados para controlar las movilidades. Al referirme a las movilidades, incluyo tanto a personas refugiadas como a migrantes, ya que estas categorías son difusas y están construidas políticamente, en parte por los mismos actores clave de Cartagena: los Estados y el ACNUR (Hamlin 2021). Si bien el nexo migración-refugio se ha explorado en la literatura especializada (Scheel y Ratfisch 2014), su aplicación a América Latina —y en particular al marco de protección de personas refugiadas de Cartagena— sigue estando relativamente poco estudiada.¹ El análisis se divide en cuatro apartados. Primero, examinaré la definición de Cartagena. Segundo, proporcionaré un análisis detallado del proceso de Cartagena. La tercera sección se centrará en el proceso de Cartagena +40. Finalmente, ofreceré algunas conclusiones.

La definición de Cartagena

Cartagena, o “el espíritu de Cartagena”, se ha convertido en un símbolo de la solidaridad y la apertura de América Latina hacia las personas refugiadas y otras “con necesidad de protección”² (Freier 2015). A pesar de sus múltiples contribuciones, Cartagena suele mencionarse en la literatura debido a su definición más amplia de la persona refugiada, inspirada en gran medida por la Convención de la OUA, que incluye a quienes “han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido

¹ Podemos mencionar a la contribución reciente de Leiza Brumat (2022) en el caso brasileño: “Migrants or refugees? ‘Let’s do both’. Brazil’s response to Venezuelan displacement challenges legal definitions”. El trabajo pionero de Eduardo Domenech sobre el régimen sudamericano y el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) también resulta relevante en este contexto. Ver, por ejemplo: Domenech, Eduardo. 2017. “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo.” *Terveiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política* 8: 19–48.

² Como estoy usando una categoría del Acnur prefiero utilizar comillas. Para un análisis crítico de esta expresión ver Clavijo, Janneth. 2025. “La producción política de las necesidades en el gobierno de las migraciones y el refugio: asistencialización de la protección en el espacio Sudamericano.” *Colombia Internacional*, no. 123: 163–88.

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”(Declaración de Cartagena de 1984: conclusión 3). A pesar del carácter no vinculante de la Declaración, esta definición regional se incorporó, aunque con algunas modificaciones en varios casos, en la mayoría de las leyes nacionales de América Latina en materia de refugio. Sin embargo, existen diferencias en el reconocimiento de la condición de refugiado con base en la definición ampliada de Cartagena entre los distintos Estados de la región (Acosta Arcarazo y Madrid Sartoretto 2020), lo que convierte a dicha definición más en una aspiración que en una realidad.³ Por ejemplo, entre 2016 y 2018, México aplicó la definición de Cartagena para otorgar el estatus de refugiado a personas venezolanas, pero se negó categóricamente a usarla en el caso de solicitantes provenientes de Centroamérica (Sánchez Nájera y Freier 2022). Podemos entonces afirmar que la aplicación de la definición ampliada se rige por criterio de conveniencia política de los Estados lo que debilita aún más su aspiración a ser una referente regional en materia de protección de las personas refugiadas.

El proceso de cooperación fruto de Cartagena

Cartagena es más que una simple definición, también se refiere a un marco de cooperación Sur-Sur entre países latinoamericanos y caribeños: el proceso de Cartagena (Cantor 2019). Este marco de cooperación está coordinado por el ACNUR. Desde una perspectiva foucaultiana, el ACNUR “dirige la conducta de los países” (Scheel y Ratfisch 2014, 928) en la gobernanza del refugio en general y en el espacio político de Cartagena en particular. Con su amplia presencia en la región, el ACNUR actúa como referente en la gobernanza de la movilidad forzada y, de hecho, fue un actor clave en la redacción de la Declaración de Cartagena, una diferencia fundamental con la Convención de la OUA (Hamlin 2021).

El objetivo del proceso de Cartagena +40 es establecer una agenda de protección cada diez años, en el aniversario de la Declaración, reuniendo a actores clave como gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil. Este proceso regional en constante evolución mantiene vivo y aporta contemporaneidad a la Declaración de Cartagena.⁴ Desde su adopción en 1984, el proceso de

³ Un interesante contra-ejemplo es el “registro ampliado” implementado por el Ecuador entre 2009 y 2010. Un total de 28,909 colombianos fueron registrados y 27,740 fueron reconocidos como refugiados con la cooperación del Acnur. Es una de las mayores ilustraciones del espíritu de Cartagena (Reed-Hurtado 2013).

⁴ Esa es una importante diferencia con el otro instrumento regional, la Convención de la OUA. Si bien este instrumento ofrece una definición ampliada de la persona refugiada, no crea un nuevo mecanismo regional para dar seguimiento a los debates sobre protección internacional con declaraciones y planes de acción.

Cartagena ha desarrollado las siguientes Declaraciones y Planes: Declaración de San José (1994), Declaración y Plan de Acción de México (2004), Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014) y, finalmente, en 2024, Declaración y Plan de Acción de Chile (Cartagena +40). Estas declaraciones y planes de acción han dejado, como señaló Vera (2021), un “legado mixto”⁵ debido al ambicioso proyecto de crear nuevas solidaridades en la región a pesar de grandes limitaciones políticas. Desde una perspectiva empírica, incluso con este marco de protección, las personas solicitantes de asilo, y en general las personas en movimiento en la región, siguen enfrentando precariedad, incertidumbre y falta de protección (véase, por ejemplo, Blouin, 2021 sobre Perú; Riggirozzi et al., 2023 sobre Brasil). La situación de supervivencia de las personas migrantes forzadas no es, por supuesto, exclusiva de la región; sin embargo, vale la pena cuestionar el papel que desempeñó Cartagena en ella. Aquí propongo distanciarnos de los análisis del excepcionalismo regional y de su enfoque de derechos, para preguntarnos hasta qué punto el marco regional ofrece un enfoque verdaderamente innovador basado en la solidaridad para responder a las movilidades forzadas.

Para analizar el proceso de Cartagena y su influencia, sostengo que debemos situarlo como parte del régimen de gobernanza global de las movilidades y no como una excepción de éste. Un examen detallado del proceso Cartagena +40 y su resultado final, la Declaración y el Plan de Acción de Chile, ilustra claramente cómo Cartagena forma parte de esta gobernanza.⁶

El proceso de Cartagena +40

El proceso Cartagena +40 fue percibido como un proyecto vertical, sin apoyo político ni económico, ni del ACNUR, como secretaría técnica, ni del gobierno chileno, anfitrión del proceso.⁷ La metodología de este proceso fue, en efecto, vaga, improvisada y definida sin consulta con la sociedad civil. Las organizaciones civiles a las que seguí durante las negociaciones sintieron que sus voces no fueron plenamente escuchadas por los Estados, cuyo compromiso con el proceso Cartagena +40 fue débil, en un contexto de movilidades complejas y varios retrocesos en la protección general de los

⁵ Vera hace referencia a la Declaración y el Plan de Acción de México. Sin embargo, esta idea puede expandirse a todos los procesos de Cartagena en general.

⁶ Como parte de mi trabajo de campo doctoral, seguí (virtualmente) el proceso de negociación de la Declaración y Plan de Acción de Chile (Cartagena +40) mediante, entre otras actividades, la participación en el Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil (GARPAB), que reúne a diversas organizaciones de la sociedad civil, creado hace 10 años en el marco del Proceso de Cartagena +30. También participé en las reuniones públicas con Estados y otros actores, como agencias de la ONU, involucrados en el proceso.

⁷ Tuve la oportunidad de ser parte del proceso de Cartagena +30 en representación de una organización de la sociedad civil en 2014. La metodología y el soporte dado por el Consejo Noruego para los Refugiados fue clave para asegurar la participación el diálogo con las delegaciones oficiales.

derechos humanos en la región, que afectan especialmente a las personas en movilidad. Por ejemplo, el calendario de reuniones y el plazo para presentar informes o contribuciones a los borradores de la Declaración y el Plan de Acción fueron breves y no planificados. Las puertas durante las negociaciones entre las delegaciones también estuvieron cerradas al público y los espacios de diálogo entre los Estados y la sociedad civil fueron limitados. La decisión de trasladar las negociaciones oficiales entre los Estados a Ginebra fue también considerada un obstáculo para la construcción de un régimen regional de protección internacional. De hecho, fue la primera vez en la historia de los procesos de Cartagena que las negociaciones se llevaron a cabo fuera del continente. Esta novedad en el proceso ilustra, sin embargo, cómo el marco de protección regional está conectado con los marcos globales (Vera 2021; Cantor 2019; Hamlin 2021), dado que Ginebra es la oficina sede del ACNUR. Trasladar los debates regionales a Ginebra, donde la participación de los actores locales clave es, por definición, más difícil,⁸ puso de manifiesto la asimetría de poder existente entre el Norte y el Sur.

El proceso también incluyó, por primera vez, la incorporación de las “voces” de los refugiados. La participación de los refugiados en Cartagena +40 para encontrar soluciones a su propio desplazamiento fue elogiada como innovadora y excepcional. Sin embargo, una perspectiva más crítica podría, por ejemplo, preguntarse primero si sus “voces” fueron realmente escuchadas y cuáles fueron las voces oídas, dadas las precarias condiciones de participación que mencioné anteriormente. En segundo lugar, como señaló Tazzioli en otro contexto, el giro participativo “de los refugiados para los refugiados” es una forma de pedir a las personas refugiadas que participen en su propia gobernanza y “llenen los vacíos, reparen el sistema roto y no se comporten como beneficiarios pasivos”⁹ (2022, 181). Parece urgente cuestionar la articulación de Cartagena con la gobernanza global de las movilidades, donde las personas refugiadas son tratadas como si fueran ciudadanas sin derechos, pero responsables de resolver su desplazamiento, en un contexto de creciente cierre de fronteras y xenofobia en la región y más allá. De este modo, el proceso Cartagena +40 se está alineando cada vez más con las tendencias globales de gobernanza de las movilidades.

La Declaración y el Plan de Acción de Chile fueron finalmente adoptados en diciembre de 2024. Estos instrumentos tienen el objetivo de conformar la versión regional del Pacto Mundial sobre

⁸ Se facilitó la participación de algunos actores, incluidos personas refugiadas. Sin embargo, por razones económicas, sostengo que si los debates se hubieran celebrado en América Latina, como en ediciones anteriores, la participación de la sociedad civil y de las personas refugiadas habría sido mayor y más equitativa.

⁹ La traducción es mía.

Refugiados (Cartagena +40, 2024),¹⁰ evidenciando la conexión entre la gobernanza regional y global del refugio. El contenido de los instrumentos, por supuesto, incorpora algunas iniciativas específicas de la región, como el programa del Asilo de Calidad, Ciudades Solidarias o Fronteras Solidarias y Seguras (Moulin 2009). Sin embargo, ambos documentos evitan responder preguntas cruciales, como la implementación efectiva de la definición de Cartagena para proteger a las personas en movimiento en la región y, posteriormente, responder, de acuerdo con el espíritu de Cartagena, al desplazamiento de personas venezolanas, haitianas, nicaragüenses, etc. Asimismo, estos textos carecen de referencias al control y la contención de las fronteras, a pesar del continuo fortalecimiento del control migratorio en la región. Tanto la Declaración como el Plan contienen referencias claras a preocupaciones más generales de la gobernanza global del refugio, como las contribuciones de las personas refugiadas a los países de acogida, la necesidad de autosuficiencia de las personas refugiadas y “sus comunidades de acogida”, y la cooperación entre múltiples actores, incluidos el sector privado.

Conclusión

Coddington (2018) señala que “las protecciones ofrecidas por la Convención [de 1951] se han convertido en una fachada para el trato arbitrario y perjudicial hacia los refugiados”¹¹ (337). En nuestro caso, sostengo que Cartagena también se ha convertido en una fachada para evitar debatir cómo los Estados de la región utilizan diferentes tácticas y medidas ad hoc para la contención y la disuasión. Estas prácticas incluyen visas, acuerdos de readmisión, violaciones del principio de no devolución en zonas fronterizas, externalización, detención, etc. (Hiemstra 2019; Álvarez 2020; Blouin 2021). Cartagena puede constituir, por lo tanto, una herramienta política útil para elogiar la construcción de un entorno de protección específico, evitando u ocultando al mismo tiempo debatir sobre las prácticas reales de control de la movilidad en América Latina.

Frente a este “panorama de protección”¹² complejo, cabe destacar las estrategias que desarrollan las personas en movilidad para desafiar a la gobernanza regional del refugio. Algunas personas venezolanas, por ejemplo, a pesar de ser refugiadas según la definición de Cartagena (Freier

¹⁰ El programa de asilo de calidad se creó en el Plan de Acción de Brasil en 2014. Su objetivo es fortalecer los sistemas RSDs en la región. Si bien se ha presentado como una buena práctica, los sistemas RSD tienen varias debilidades, como demoras, decisiones sin justificación y, en general, un número reducido de personas a las que se les reconoce finalmente el estatus de refugiado.

¹¹ La traducción es mía.

¹² Aquí traduzco la expresión de “the landscapes of protection” desarrollado por Coddington. Lo define como “la variedad de prácticas empleadas en la gobernanza de los refugiados, desde tratados firmados hasta soft law, proveedores de servicios subcontratados y una cobertura mediática deficiente.” (2018, 327).

et al., 2022), han optado por no solicitar asilo y buscar otras estrategias legales, como solicitar un estatus migratorio temporal para desplazarse y trabajar con mayor facilidad que iniciar un largo RSD sin garantía de éxito. Investigaciones futuras podrían ahondar en estas trayectorias y sus resonancias en la gobernanza y global de las movilidades (forzadas). Asimismo, existe la necesidad de explorar las perspectivas y experiencias de vida de las personas refugiadas que participaron en el proceso de consulta de Cartagena +40 y de quienes no lo hicieron, para dar continuidad a una agenda de investigación muy necesaria que ofrezca perspectivas críticas y sólidas del proceso de Cartagena.

Agradecimientos

Agradezco a el Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil (GARPAB) por haberme abierto sus puertas durante todo el proceso de Cartagena +40. También quiero expresar mi agradecimiento a Lucie Laplace, Mauricio Palma-Gutiérrez y Lauren Martín por sus valiosos comentarios a versiones preliminares de este trabajo. Un agradecimiento especial a los dos revisores por sus sugerencias detalladas y útiles, que mejoraron significativamente esta contribución. Agradezco a Joaquim Gaignard y al equipo editorial de Politikon por su orientación en el proceso de edición. Finalmente, agradezco a Oscar Ecos Benavides por la lectura de esta versión en español. Todos los errores, por supuesto, son responsabilidad mía.

Financiación

Este trabajo fue financiado por el programa NINE Doctoral Training Partnership del Consejo de Investigación Económica y Social de Reino Unido [número de subvención: ES/P000762/1].

Referencias

- Acosta Arcarazo, Diego, and Laura Madrid Sartoretto. 2020. “¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil.” Working paper 9/2020.
- Álvarez Velasco, Soledad. 2020. “Ilegalizados en Ecuador, el país de la ‘ciudadanía universal.’” *Sociologías* 54 (4): 138–70. <https://doi.org/10.1590/15174522-101815>.
- Blouin, Cécile. 2021. “Entre la espera y el miedo: las trayectorias legales de la población venezolana en la región de Tumbes.” In *Trayectorias migrantes: la juventud venezolana en el Perú*, edited by Elizabeth Salmón, 133–171. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Cantor, David James. 2019. “Cooperation on Refugees in Latin America and the Caribbean.” In *Routledge Handbook of South–South Relations*, edited by Elena Fiddian-Qasmiyeh and Patricia Daley, 282–295. London and New York: Routledge.
- Cartagena +40. 2024. *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024–2034*.

- Cartagena Declaration on Refugees. 1984. Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena de Indias, Colombia.
- Coddington, Kate. 2018. "Landscapes of Refugee Protection." *Transactions of the Institute of British Geographers* 43 (3): 326–40. <https://doi.org/10.1111/tran.12224>.
- Fischel De Andrade, José H. 2019. "The 1984 Cartagena Declaration: A Critical Review of Some Aspects of Its Emergence and Relevance." *Refugee Survey Quarterly* 38 (4): 341–62. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdz012>.
- Franco, Leonardo, and Jorge Santistevan de Noriega. 2005. "La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de los refugiados en América Latina." In *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, edited by Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 79–138. San José: Editorama.
- Freier, Luisa Feline. 2015. "A Liberal Paradigm Shift?: A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation." In *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*, edited by Jean-Pierre Gaudi, Mariagiulia Giuffré, and Evangelia Lilian Tsourdi, 118–145. Leiden: Brill Nijhoff.
- Freier, Luisa Feline, Isabel Berganza, and Cécile Blouin. 2022. "The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America." *International Migration* 60 (1): 18–36. <https://doi.org/10.1111/imig.12791>.
- Hamlin, Rebecca. 2021. *Crossing: How We Label and React to People on the Move*. Stanford: Stanford University Press.
- Hiemstra, Nancy. 2019. "Pushing the US–Mexico Border South: United States' Immigration Policing throughout the Americas." *International Journal of Migration and Border Studies* no. 5 (1/2): 44. <https://doi.org/10.1504/ijmbs.2019.099681>.
- Moulin, Carolina. 2009. "Borders of Solidarity: Life in Displacement in the Amazon Tri-Border Region." *Refuge* 26 (2): 41–54. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.32077>.
- Reed-Hurtado, Michael. 2013. "The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America." Legal and Protection Policies Research Series, UNHCR.
- Riggirozzi, Pía, Natalia Cintra, Jean Grugel, Gabriela Garcia Garcia, and Zeni Carvalho Lamy. 2023. "Securitisation, Humanitarian Responses and the Erosion of Everyday Rights of Displaced Venezuelan Women in Brazil." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49 (15): 3755–3773. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2191160>.
- Sánchez Nájera, Felipe, and Luisa Feline Freier. 2022. "The Cartagena Refugee Definition and Nationality-Based Discrimination in Mexican Refugee Status Determination." *International Migration* 60 (1): 37–56. <https://doi.org/10.1111/imig.12910>.
- Scheel, Stephan, and Philipp Ratfisch. 2014. "Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (6): 924–941. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.855074>.

- Tazzioli, Martina. 2022. "Extractive Humanitarianism: Participatory Confinement and Unpaid Labor in Refugees Governmentality." *Communication, Culture and Critique* no. 15 (2): 176–192. <https://doi.org/10.1093/ccc/tcac018>.
- Vera Espinoza, Marcia. 2021. "The Mixed Legacy of the Mexico Declaration and Plan of Action: Solidarity and Refugee Protection in Latin America." In *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*, edited by Liliana Lyra Jubilut, Marcia Vera Espinoza, and Gabriela Mezzanotti, 77–95. New York and Oxford: Berghahn Books.