

¿MIGRANTES ECONÓMICOS O REFUGIADOS? PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS QUE HUYEN DE LA POBREZA Y EXTREMA POBREZA EN CONTEXTOS DE GRANDES DESPLAZAMIENTOS

ECONOMIC MIGRANTS OR REFUGEES? INTERNATIONAL PROTECTION OF PEOPLE FLEEING POVERTY AND EXTREME POVERTY IN LARGE DISPLACEMENT CONTEXTS

Sergio Alejandro Rodríguez Díaz*

Artículo recibido: 06-10-2017

Aprobado: 20-10-2017

Resumen

Migrar debe ser una opción. Ésta es la diferencia principal que recae en las personas denominadas simplemente como migrantes, quienes, en principio, salen de sus Estados de manera voluntaria respecto a las personas que huyen de sus Estados, bien sea por temores fundados, o bien por contextos de violaciones masivas de derechos humanos (conflictos armados, violencia organizada, entre otros). El Derecho Internacional ha reconocido esta última situación como de especial protección, otorgándoles a estas personas, la categoría de refugiados, lo que implica una asistencia especial por parte de los Estados receptores, como la no devolución o brindar las condiciones materiales mínimas para su subsistencia. Sin embargo, la situación no es del todo clara con respecto a las personas que se ven obligadas a huir de sus Estados con el objeto de salvaguardar su vida, debido a la privación de sus derechos humanos como consecuencia de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Abstract

Migrating should be an option. This is the main difference between those who are simply referred to as migrants and those who flee their states, whether due to well-founded fears or contexts of mass violations of rights (armed conflicts, organized violence, etc.). The latter situation has recognized at the international law as a special protection, granting the status of refugees,

*Abogado con mención de méritos por la Universidad Libre de Bogotá, Colombia; realizó Estudios de Extensión en Docencia Universitaria, Bioética y Derecho, y Litigio Internacional. Miembro del Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Universidad Libre de Bogotá, Colombia. Monitor del área de Derecho Público de la Universidad Libre. Auxiliar de investigación del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Universidad Libre, Grupo de Investigaciones de Estándares Internacionales. sergioalejandro.rd@gmail.com

which implies special assistance from receiving States, such as non-refoulement or the provision of minimum material conditions their subsistence. However, the situation is not entirely clear with respect to people who are forced to flee their states in order to safeguard their lives, due to the deprivation of their human rights as a result of the conditions of poverty and extreme poverty.

Palabras clave: Refugiados, pobreza, pobreza extrema, protección internacional, derechos humanos, migrantes económicos.

Keywords: Refugees, poverty, extreme poverty, international protection, human rights, economic migrants.

I. Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos, debido a su carácter evolutivo, requiere actualizar los conceptos consagrados en los tratados internacionales, con el objeto de abrir un campo de protección a nuevas expresiones que lo exigen, como es el caso de las personas que abandonan sus Estados por razones de pobreza o extrema pobreza que aparentemente no tienen una protección especial expresa en el derecho internacional.

Este artículo pretende: 1) Identificar los contextos actuales de migración internacional que incluyen los grandes desplazamientos con flujos migratorios mixtos, 2) Establecer la diferencia entre los refugiados y migrantes económicos, 3) Analizar si todas las personas que huyen por razones económicas deben ser consideradas como migrantes o merecen una protección especial, y 4) Referenciar las obligaciones internacionales de los Estados con respecto a las personas que huyen por razones de pobreza y pobreza extrema en contextos de movilidad humana a gran escala.

II. Problema de investigación

El cuestionamiento central abordado por el artículo puede ser resumido en la siguiente pregunta: ¿Cuál es la protección internacional que deben recibir las personas que huyen de sus Estados de origen como consecuencia de una condición de pobreza o pobreza extrema en los contextos actuales de movilidad humana?

III. Estrategia metodológica

Para resolver el problema planteado se integraron los métodos: a) Descriptivo, especialmente para la conceptualización y los marcos normativos aplicables, y b) Análisis-síntesis para abordar el problema propuesto de manera concreta. Las fuentes utilizadas son en su mayoría fuentes primarias (estándares internacionales, resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), jurisprudencia, declaraciones internacionales y convenios, entre otros) y fuentes secundarias (Informes de organizaciones internacionales, artículos). Lo anterior con un enfoque en el contexto fáctico y normativo interamericano.

IV. Resultados obtenidos

i) Migración en el contexto internacional actual

La migración ha sido una característica inherente de la naturaleza humana. De esta forma, ha sido reconocido en el Informe Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al referir que el ser humano durante toda su historia ha migrado tanto de manera voluntaria por ejemplo, por razones de reunificación familiar, mejores condiciones de vida, poblar otros lugares del planeta, entre otros (CIDH, 2016, párr. 1), como también de manera forzosa tal como lo indica el relator especial sobre los Derechos Humanos, Francois Crépeau (2011), señalando que también puede ser “como resultado de factores de expulsión, tales como la pobreza, la inseguridad alimentaria, la discriminación, la violencia, los conflictos, los disturbios políticos y la mala gobernanza” (2016, párr. 11).

Lo anterior tiene suma relevancia en el contexto de globalización por el cual el mundo está atravesando actualmente, lo que según François Crépeau (2011) convierte a la migración en inevitable e incluso necesaria “para el crecimiento y evolución de la economía” (2011, párr. 57). Tanto es así, que para José Antonio Alonso (2011) la “(...) migración (...) se ha convertido en uno de los factores configuradores de la realidad internacional actual y una poderosa fuerza de cambio social y de interacción cultural para los países implicados” (2011, pág. 1). Es decir, el mundo es lo que es hoy gracias a las diferentes formas de movilidad humana³⁸.

Hasta el año 2015, según cifras de las Naciones Unidas (ONU, 2015), cerca de 244 millones de personas se encontraban viviendo fuera de su país de origen, lo cual representa un aumento del 41% en relación con los 15 años anteriores. Estas cifras equivalen a casi cinco veces la población total de Centroamérica o a la mitad del total de la población en Sudamérica.

Asimismo, según el informe “Tendencias Globales” del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2017), la cifra de refugiados había alcanzado un récord de 65.6 millones de personas que habían sido desplazadas forzosamente, representando un aumento de 300.000 personas respecto del año anterior, lo que representa al menos 20 desplazamientos nuevos por cada minuto (ACNUR, 2017, pág. 2). Estas cifras están directamente relacionadas con los contextos de conflicto armado actual por los que atraviesan algunos Estados, como es el caso de países de medio oriente, que hace que sus habitantes se ven forzados a migrar, especialmente al continente europeo. Esta situación ha permitido afirmar que: “(...) estamos en presencia de una movilidad humana que ha alcanzado un nivel sin precedentes. Más personas que nunca viven en un país distinto de aquel donde nacieron. En todos los países del mundo hay migrantes que, en su mayoría, se trasladan de un lugar a otro sin incidentes” (ONU, 2016).

³⁸ Para abarcar todas las formas de desplazamiento de las personas en los contextos actuales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” de diciembre de 2015, sugiere el uso del concepto de Movilidad Humana antes que el de migración, lo anterior, porque el primero abarca de manera amplia todas las causas y formas de movilidad, incluyendo las personas en condición de regularidad, los migrantes o desplazados internos, refugiados, migrantes internacionales entre otros.

Recientemente, con el objeto de regular estas situaciones de flujos migratorios, la comunidad internacional se ha preocupado por fijar estándares en la materia, si bien no a través de instrumentos jurídicos vinculantes, sí por medio de otras figuras que pueden servir como lineamientos a la hora de fijar políticas públicas en materia de movilidad, tal es el caso de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” aprobada en la ONU el 19 de septiembre de 2016.

La Declaración de Nueva York (2016) pretende fijar algunos estándares en materia de movilidad humana para los Estados de origen y los Estados receptores, con el objetivo central de “salvar vidas”, reconociendo que las cifras y los contextos actuales de migración ponen de presente un desafío humanitario (párr. 10).

Es común, a raíz de lo que se ha denominado como *crisis migratoria*, hablar de grandes desplazamientos o flujos migratorios a gran escala, debido a la gran cantidad de personas que se encuentran en contextos de movilidad, sin embargo este concepto requiere de un análisis más allá de la cuantificación de las personas.

De hecho, según el Secretario General de la ONU, en su informe “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes” (2016), afirma que un gran desplazamiento depende más del contexto geográfico que de la cantidad de personas (párr. 11). Estos factores, de acuerdo con la Declaración de Nueva York (ONU, 2016) corresponden a: **i)** el número de personas que llegan; **ii)** el contexto económico, social y geográfico; **iii)** la capacidad de respuesta del Estado receptor; y **iv)** las repercusiones de un desplazamiento de carácter repentino o prolongado. Este concepto excluye los movimientos migratorios habituales de un país a otro y abarca a las personas refugiadas o migrantes independientemente de las razones de su salida del Estado de origen (párr. 16), es decir, cuando se trate de *flujos migratorios mixtos*.

ii) El concepto de refugiado y migrante

Los contextos globales actuales, especialmente los relacionados con conflictos, crisis políticas y económicas de los Estados, como causas del aumento en cifras de los flujos migratorios mixtos, los cuales según la Organización Internacional para la Migración (OIM, 2009) tienen un carácter de suma complejidad debido a la variedad de personas que pueden arribar a un Estado (OIM, 2009, párrs. 3 y 4), han hecho que se puedan confundir dos términos que tienen importancia en su diferencia, éstos son los conceptos de refugiado y migrante.

Cabe resaltar que tanto las personas refugiadas como las personas migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales. Sin embargo, se trata de dos conceptos diferentes, marcos jurídicos distintos y protección internacional diferenciada, para lo cual es relevante traer a colación lo dispuesto por la CIDH (2015), a saber:

Dentro del derecho internacional, la protección de los derechos de las personas en el contexto de la migración se divide en dos grandes regímenes normativos: por un lado, el derecho internacional de los derechos humanos y, por otro, los regímenes específicos de protección para refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, y desplazados internos. La CIDH considera importante que los dos regímenes antes mencionados sean interpretados de manera complementaria y teniendo el principio pro persona como criterio rector de interpretación. (...) (CIDH, 2015, párr. 82).

Ahora bien, vista la importancia de la diferenciación y acercándonos a los conceptos, por un lado los migrantes internacionales, en términos generales, son aquellas personas que se encuentran fuera de su Estado de origen, abarcando este concepto tanto las acciones de emigrar o inmigrar, y sin importar la regularidad de su situación, es decir, si son indocumentados o si regularizaron su estancia en el Estado receptor (CIDH, 2015, párr. 124).

Por otro lado, de manera más compleja y específica, el término refugiado, de conformidad con el Artículo I del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, hace referencia a aquellas personas que: **i)** Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, **ii)** se encuentre fuera del país de su nacionalidad y **iii)** no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

No sobra aclarar que el estatus de refugiado se configura con el simple hecho de cumplir con los requisitos mencionados del Estatuto de 1951 o los presupuestos de la Declaración de Cartagena de 1984 que se expondrán a continuación. Así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como *Familia Pacheco Tineo vs Bolivia* al disponer que no se requiere de un procedimiento administrativo que disponga que una persona es refugiada, ya que este procedimiento sólo tiene un carácter declarativo mas no constitutivo (párr. 145).

a. Definición ampliada del concepto de refugiado

Para el caso del continente americano, a partir de la Declaración de Cartagena de 1984, con el objeto de poner frente a la situación de violencia generalizada que afrontaban varios países centroamericanos (México y Panamá) que trajo como consecuencia la afluencia masiva de personas a Estados receptores de la región, se recomienda la extensión del término de refugiado, ampliando la definición no sólo a lo consagrado en el Artículo I del Estatuto de los Refugiados de 1951, sino también a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (énfasis añadidos).

Lo anterior quiere decir que, a diferencia de la definición del Estatuto de 1951, la Declaración de Cartagena ya no sólo pretende considerar el *estatus* de refugiado a las personas que logren probar un riesgo particularizado de persecución, sino que los contextos generales de violaciones masivas de derecho humanos son suficientes para lograr esta categoría si las personas que abandonan sus Estados ven amenazadas su vida, seguridad o libertad.

Esta extensión del término de refugiado ha sido aceptada por la Corte IDH quien, en virtud del carácter evolutivo del Derecho internacional de los derechos humanos, reconoce los avances de los Estados de la región al considerar la protección internacional y el *estatus* de refugiado en los presupuestos de la Declaración de Cartagena como lo estableció en la Opinión Consultiva 21-14 (20014) al decir que ésta “(...) responde no sólo a las dinámicas de desplazamiento forzado que la

originaron, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad” (párr. 79).

a.1. Derechos de las personas refugiadas

La razón de hacer esta distinción de conceptos radica particularmente en la protección especial que tienen las personas refugiadas sobre los migrantes, debido a la situación de extrema vulnerabilidad en la que estas últimas personas se encuentran.

En primer lugar, los refugiados gozan tanto del derecho a solicitar asilo como del principio de no devolución (*non-refoulement*). Lo cual es la base del Estatuto de los refugiados de 1951, en cuyo Artículo 33.1 dispone la prohibición de un Estado receptor: “por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

Además de este principio, las personas refugiadas gozan de otros beneficios que les debe otorgar el Estado receptor. Al respecto, ACNUR señaló que “muchos de los derechos provienen de los instrumentos internacionales de derechos humanos y también del derecho internacional consuetudinario” (ACNUR, 2005, pág. 25). Entre otros, los beneficios de los que gozan las personas refugiadas son: la seguridad física, las garantías judiciales y la protección judicial, reunificación familiar, libertad de circulación y, uno de los más importantes para el desarrollo de este artículo, la asistencia para cubrir las necesidades básicas e inmediatas.

Estas últimas asistencias mencionadas nacen en la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas refugiadas, ya que ser refugiado en palabras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1997): “(...) significa vivir en el exilio y depender de otros para la atención de necesidades básicas como los alimentos, la ropa y el albergue”.

b. Migrantes por razones económicas

Lo hasta aquí mencionado permite cuestionar qué sucede con los migrantes por razones económicas o migrantes económicos que abandonan sus Estados para mejorar su calidad de vida, qué situación jurídica les protege, ¿la calidad simplemente de migrantes o el estatus de refugiados?

Para resolver esta pregunta, de acuerdo con la definición de ACNUR (2015), los migrantes: “(...) eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno”. Es decir, de manera directa se estaría negando la posibilidad de que una persona que huye por razones económicas se encuentre resguardada por la protección particular de la que gozan las personas refugiadas, debido a la inexistencia de amenazas directas de persecución.

En determinado punto, esta situación es cierta a pesar de ello, como se demostrará a continuación, hay un grupo de personas en condición de movilidad humana que no salen de sus Estados simplemente para mejorar su calidad de vida y que tampoco lo hacen como consecuencia de persecución particular, sino que lo hacen para huir de la pobreza y extrema pobreza y bajo

estas condiciones requieren de una especial protección más amplia que la que gozan los que son considerados simplemente como migrantes, debido a que sí existe una amenaza directa a la vida de estas personas.

Lo anterior, tiene especial relevancia incluso bajo el concepto de persecución establecido en el Derecho internacional de los refugiados, el cual de ninguna manera puede ser interpretado de forma aislada al Derecho internacional de los derechos humanos (incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales), interpretación bajo la cual según Michel Foster puede inferir que la privación a los derechos económicos sociales y culturales confluyen en una forma de persecución y por lo tanto se configura el estatus de refugiado (Michel Foster, 2016, págs. 229-252).

b.1. Pobreza y pobreza extrema

Es necesario aclarar, que no existe una sola definición aceptada por consenso por parte de la comunidad internacional que permita, de manera definitiva, establecer el significado del concepto de pobreza o pobreza extrema. De hecho, según Óscar Parra Vera (2012) (Citado por la CIDH en el Informe Preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas, 2016) la búsqueda de una definición de “pobreza viene planteándose desde que se empezaron los intentos por “medir” cuántas personas pobres existen en un determinado país” (Parra, 2012, pág. 274).

Esta dificultad de lograr un solo concepto de pobreza está relacionada con los diversos factores ligados a un análisis que depende de muchas condiciones las cuales no convierten el término en uniforme, así por ejemplo: “conceptos como el de “costo de vida”, “extrema pobreza”, “necesidades básicas”, “calidad de vida”, de los cuales depende la definición de pobreza, pueden cambiar de acuerdo con la región” (CIDH, 2016, pág. 204) o a la cosmovisión de determinada comunidad.

Por un lado, una de las perspectivas que pretende la definición de pobreza o pobreza extrema tiene un enfoque netamente monetario, basándose exclusivamente en la cantidad de dólares por día que percibe una persona. Éste es el caso de los indicadores del Banco Mundial (BM) que ha desarrollado “(...) una <<Línea Global de Pobreza Extrema>>, [que] consiste en medir el nivel de ingresos para determinar o cuantificar la población que a nivel mundial se consideraría en situación de pobreza (...)”. Para la actualidad, el Banco Mundial señala que las personas que subsistían con menos de US \$1.90 al día (moneda nacional de Estados Unidos) se encuentran en la línea de extrema pobreza. Empero, para el caso de América Latina (al tener niveles de desarrollo diferentes) se ha establecido la línea de pobreza extrema en US\$ 2.50 por día y una línea de pobreza moderada de US \$4 (CIDH, 2016, pág. 204).

De la misma manera, en su análisis, el BM (2016) ha tenido en cuenta grupos diferentes a las personas en condiciones de pobreza o extrema pobreza, éstos son la población vulnerable y la clase media: “La población vulnerable son aquellos individuos que no están en la pobreza, pero no en la clase media. Estos hogares ganan entre \$4 y \$10 dólares al día y actualmente son el grupo más grande de la región. La clase media son los hogares que tienen una baja probabilidad de caer en la pobreza, pero no son ricos. Se definen como hogares con ingresos entre \$ 10 y \$ 50 dólares al día”.

Siguiendo este enfoque, el BM (2016) a través de su Informe *Taking on Inequality* señaló que en el año 2013, el 10,7 por ciento de la población mundial vivía con menos de \$1,90 dólares al día, en comparación con el 12,4 por ciento en 2012. Si bien se evidencia que existe entre el periodo estudiado por el BM un decrecimiento de los índices de pobreza, según los Principios Rectores

sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2012) en un mundo caracterizado por un nivel sin precedentes de desarrollo económico, medios tecnológicos y recursos financieros, es un escándalo moral que millones de personas vivan en la extrema pobreza.

Por otro lado, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013) (citado en CIDH, 2016) más allá del enfoque monetario, la pobreza y extrema pobreza también tiene un enfoque multidimensional,

(...) el cual concibe la pobreza como una privación de capacidades y libertades básicas, reconociendo que éstas están asociadas no sólo con deficiencias en el ingreso, sino también con privaciones sistemáticas en el acceso a derechos y a servicios básicos. Resulta relevante indicar que la determinación o medición multidimensional de la pobreza se relaciona con un enfoque de derechos y las perspectivas de las capacidades.

Para medir este enfoque de pobreza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó el Índice de Pobreza Multidimensional, el cual es analizado en cada Informe sobre Desarrollo Humano, mismo que en el año 2015 señaló que para 101 países en desarrollo que abarca, en total aproximadamente, 1.500 millones de personas, es decir, el 29% de su población total, vivieron en situación de pobreza multidimensional entre 2005 y 2014.

Según los principios citados supra (ONU, 2012), lo preocupante de la situación es que las personas que se encuentran en condición de pobreza tienen impedimentos físicos, económicos y sociales para el ejercicio de sus derechos humanos. El acceso a la salud, la alimentación, el trabajo, la prohibición de discriminación, la vivienda, acceso al agua potable, entre otros, relacionados con los mínimos que debe gozar una persona para tener una vida digna son afectados y muchas veces privados por esta condición.

En este mismo sentido, la CIDH, desde el año 2001 ha señalado que:

“ (...) la pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos (...) pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos” (CIDH, 2001, cáp.V, 17).

iii) Personas que huyen de sus Estados por condiciones de pobreza o pobreza extrema. Una nueva categoría de refugiados

La pobreza y la pobreza extrema, de acuerdo con Gerardo Álvarez Hernández, han sido una de las causas (y efectos) de los flujos migratorios actuales (Álvarez, 2009, pág. 44), lo que puede sumarse o no a otras situaciones de violaciones generalizadas de derechos humanos. Situación ésta que puede mejorarse de acuerdo con el nivel de desarrollo del Estado de destino.

Las personas con escasas e incluso nulas oportunidades económicas generalmente no tienen muchas alternativas para mejorar su condición. “Una de las posibilidades que se les ofrecen es

abandonar su hogar y su comunidad para buscar entornos más seguros desde el punto de vista físico y económico a pesar de los riesgos que entraña el viaje y los posibles obstáculos a los que tendrán que enfrentarse” (PNUD, 2016, pág. 63).

Un ejemplo claro es la situación del Estado venezolano, sólo por nombrar un caso que se ha puesto en el foco del debate internacional, que se había caracterizado por ser un Estado principalmente receptor debido al auge económico de este país, especialmente a finales del siglo XX (OIM, 2017), no obstante en los últimos años ha pasado a convertirse a un Estado de origen de manera más drástica.

Lo anterior tiene una estrecha relación con la caída del precio de petróleo (entre otros factores, como las políticas adoptadas por el gobierno venezolano en los últimos años), lo que ha significado para el Estado venezolano una baja importante de su Producto Interno Bruto (PIB), presentando lo que el BM denomina como “estanflación” (Estancamiento e inflación) lo que ha incluso señalado como crisis. Esta realidad ha hecho que los alimentos y medicamentos hayan escaseado de manera tal que se configura lo que algunos califican como una crisis humanitaria en Venezuela, que según Human Rights Watch en su *World Report* (2017) ha generado que venezolanos se vean obligados a salir de su Estado, no como una forma de mejorar su condición, sino para garantizar sus derechos humanos mínimos, es decir, huir para salvaguardar su vida e integridad (2017, pág 663).

A pesar de que el ACNUR no ha sido claro al respecto, la CIDH (2016, párr. 331) ha manifestado que muchas de las personas que migran, no deben enmarcarse en la categoría de migrantes económicos debido a la gravedad de la situación por la que atraviesan y las causas por las cuales huyen, considerando que el estatus adecuado es el de refugiado.

Es así como la situación de las personas que huyen por su condición de pobreza o pobreza extrema se configura de manera directa en lo consagrado en la definición ampliada de refugiados de la Declaración de Cartagena de 1984, que como se mencionó establece que debe extenderse la protección a las personas que huyen de sus Estados para salvaguardar, entre otros aspectos, su integridad y seguridad. Lo cual, abarca sin lugar a dudas, una configuración de protección internacional a las personas que huyen de sus Estados por estas condiciones bajo el estatus de refugiado. Lo cual tiene especial relevancia, de conformidad con lo establecido por la Corte IDH al disponer que el criterio de la Declaración de Cartagena “refleja una tendencia a consolidar en la región una definición más incluyente que debe ser tomada en cuenta por los Estados a fin de otorgar la protección como refugiado a personas cuya necesidad de protección internacional es evidente” (Corte IDH, 2014, párr. 79).

Esta categoría de refugiados va sin duda acorde con el criterio evolutivo de los tratados de Derechos Humanos que dispone que éstos son instrumentos vivos que deben interpretarse a la luz de los contextos actuales (Corte IDH, 1999, párr. 114) y permitiría incluso determinar la ampliación del concepto de persecución del Estatuto de los refugiados de 1951 y no sólo aplicar esta protección bajo la Declaración de Cartagena. Para el ACNUR, según su guía de preguntas ¿quién es un refugiado? la diferencia principal entre el migrante económico y la persona refugiada recae en que el migrante disfruta de la protección del gobierno de su país de origen, contrario al refugiado. De esta forma, se puede establecer que una persona en condiciones de pobreza o pobreza extrema que abandona su Estado de origen por estas razones no contaba con una protección para el acceso a sus derechos económicos sociales y culturales básicos como alimentación, salud, trabajo, alimentación para garantizar una vida digna, lo cual sería suficiente para reconocer el estatus de refugiado en los términos de ACNUR.

iv) Refugiados por razones económicas en contextos de flujos migratorios a gran escala

Los grandes desplazamientos dificultan la labor de los Estados para identificar de manera individual si una persona merece o no el estatus de refugiado. Sin perjuicio de lo mencionado respecto a la configuración del estatus una vez se cumplen los requisitos para ser refugiado, los Estados deben prestar la atención y protección que requieren estas personas, por lo cual identificar si se está o no ante una persona refugiada reviste suma importancia.

Estos flujos de personas a gran escala, permiten la configuración de lo que es denominado por ACNUR en su Manual y directrices sobre procedimientos para determinar la condición de refugiado (2011), como determinación colectiva *prima facie* en circunstancias donde un grupo grande de personas es desplazado, del cual se puede inferir que los integrantes del mismo merecen la categoría de refugiados:

En situaciones de ese género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y, por razones meramente de orden práctico, puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. Por eso se ha recurrido a la denominada “determinación colectiva” de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es prima facie un refugiado (ACNUR, 2011, párr. 44).

Esta protección *prima facie*, según las Directrices sobre Protección Internacional N° 11 de ACNUR (2015, pág. 3), lo que pretende es enfrentar las afluencias masivas de personas que huyen de circunstancias objetivas comunes en sus Estados de origen, como las violaciones masivas a los derechos humanos, contextos generalizados de violencia o conflicto y por lo tanto también es aplicable a las personas que huyen de sus Estados por las condiciones de pobreza.

v) La protección subsidiaria como alternativa de protección

Si bien ha sido demostrado que las personas que se alejan de sus Estados para huir de la pobreza o pobreza extrema merecen el estatus de refugiados, en caso tal que un Estado no quiera reconocer esta categoría por considerar que no se cumplen con los requisitos, debe brindar una protección subsidiaria, que es aquella que se le otorga a las personas, que si bien no reúnen la condición de refugiados requieren de una especial protección, debido a su situación de vulnerabilidad y del Estado de origen del cual huyen (ONU, 2016, párr. 35). Situación equiparable a lo conocido como protección complementaria, desarrollada por la Corte IDH (2013, párr. 239).

Es decir, que se extiende la protección de la que gozan los refugiados, particularmente la asistencia humanitaria, a las personas que huyen por razones de pobreza o pobreza extrema, en el caso tal de que un Estado desconozca su estatus de refugiado.

vi) Obligaciones internacionales de los Estados frente a las personas que huyen por razones de pobreza o pobreza extrema en contextos de grandes desplazamientos

Sin el ánimo de ser exhaustivo, es necesario señalar cuáles son las principales obligaciones internacionales que recaen en los Estados involucrados en los grandes desplazamientos de personas

en los que se encuentran inmersas aquellas que huyen por su condición de pobreza o extrema pobreza, haciendo énfasis principalmente en la asistencia humanitaria y la prevención de la pobreza.

a. Obligaciones de los Estados receptores

Partiendo de la idea de la obligación de prestar asistencia humanitaria a las personas que la requieran en los contextos bajo análisis, recae principalmente en estos Estados (ONU, 2011, párr. 46) los contextos de flujos migratorios a gran escala, generan complicaciones y dificultades para los mismos, más aun cuando éstos se encuentran en vías de desarrollo o con distintas dificultades para brindar acogida.

En relación con las anteriores realidades, el Relator Especial sobre los Derechos de los Migrantes ha señalado, de manera clara, que la respuesta de los Estados receptores, en cuanto a su gobernanza fronteriza, no es cerrar las fronteras ni la criminalización, militarización o figuras similares, sino por el contrario, establecer una regulación efectiva en materia de movilidad que contemple formas de inclusión social (ONU, 2011, párr. 46).

Frente a lo anterior, cabe mencionar que la situación económica o de conflicto de un Estado receptor no le excluye de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos y por lo tanto de responsabilidad internacional. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en casos como *Mss vs Bélgica y Grecia* (2009, párr. 223) reconoce estas dificultades y particularmente la crisis económica que ha tenido que afrontar Grecia en los últimos años y la gran cantidad de personas que habían arribado, lo cual no es relevante para la exclusión de responsabilidad internacional, debido al carácter absoluto de la integridad personal.

Por el contrario, tratándose de refugiados, una asistencia humanitaria que satisfaga los mínimos vitales es la forma adecuada de protección de los derechos humanos y garantía de su autosuficiencia. Esto no quiere decir, como lo ha dispuesto el TEDH (párr. 99), que un Estado esté obligado a brindar vivienda definitiva a los refugiados por las condiciones de pobreza en su Estado de origen, sin que esto signifique que se encuentra eximido de otorgar las condiciones materiales mínimas de las que goza este grupo de especial protección, particularmente salud, albergue, alimentación, entre otros.

Al respecto, no basta con que un Estado disponga de albergues sin hacer control en materia de derechos humanos de los mismos, es así como la Corte IDH en el caso *Operación Génesis* contra el Estado de Colombia (2013) señaló que “el hacinamiento, la alimentación, el suministro y manejo del agua, así como la falta de adopción de medidas en materia de salud evidencian incumplimiento de las obligaciones estatales de protección con posterioridad al desplazamiento, con la consecuencia directa de la vulneración del derecho a la integridad personal de quienes sufrieron el desplazamiento forzado” (2013, párr. 32), siendo declarado responsable internacionalmente el Estado de Colombia por no brindar albergues con las condiciones mínimas para los migrantes, en esa oportunidad, internos.

A manera de conclusión y siguiendo al Secretario General de la ONU (2016) el Estado receptor, “desde el comienzo de una fase de emergencia y hasta que se encuentren soluciones duraderas debe invertir en las capacidades de los refugiados, las autoridades locales y las redes y sistemas comunitarios, en particular, para proteger a las mujeres y los niños” (párr. 79).

b. Obligaciones de los Estados de origen

Lo anterior, no significa que los Estados de origen no tengan obligaciones, por el contrario, su principal obligación se centra en la prevención de los desplazamientos forzados adoptando todas las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos en el tránsito de las personas y de la misma forma garantizar su retorno.

Sobre la primera obligación, la misma refiere que los Estados de origen deben eliminar todas las causas que generan los desplazamientos forzados,“(…) lo cual requiere generar y asegurar las condiciones para que sus nacionales no se vean forzados a migrar, así como subsanar las causas generadoras de los flujos migratorios(…)”. (ONU, 2016, párr. 80).

Es decir, en virtud de su deber general de prevención de los flujos migratorios, los Estados deben adoptar políticas públicas así como revisar su ordenamiento jurídico y organización estatal con el fin de mitigar y erradicar los índices de pobreza, por supuesto no sólo la pobreza desde un enfoque monetario, sino necesariamente multidimensional, prestando especial atención a garantizar los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables y evitar así que sus habitantes se vean obligados a abandonar los Estados.

c. Cooperación internacional

Ambos Estados, el de origen o receptor, pueden atravesar dificultades para cumplir con sus obligaciones de manera exhaustiva, tanto para erradicar la pobreza, como hacer frente a la afluencia masiva de personas que huyen por estas circunstancias. Es por ello, que la solución para afrontar estas circunstancias puede ser acudir a las figuras consagradas en el derecho internacional, particularmente a la cooperación internacional que contempla el Artículo 2 de la Carta de San Francisco de 1945, como un principio del derecho internacional.

Es así como la Declaración de Nueva York (2016) dispone que:“(…) la cooperación internacional y, en particular, la cooperación entre los países de origen o nacionalidad, de tránsito y de destino es ahora más importante que nunca; en este ámbito, una cooperación en la que todos salen ganando reporta beneficios considerables para la humanidad” (2016, párr. 11).

Lo anterior, exige que haya un diálogo de solidaridad y cooperación entre estos Estados con el fin de apoyar, por un lado a la asistencia humanitaria en un Estado receptor, como adoptar medidas generales para mitigar la pobreza y mejorar las condiciones de vida en los Estados de origen.

Esta cooperación, debe involucrar a otros Estados con mayores recursos para afrontar estos movimientos a gran escala (aun cuando no sean receptores o de origen de flujos migratorios a gran escala), lo que requiere de voluntad política y adquirir el compromiso de responsabilidad compartida para hacer frente a estas situaciones de emergencia desde las primeras etapas, e incluso para prevenirlas.

V. Conclusiones

Los flujos migratorios a gran escala han adquirido relevancia en el debate internacional actual; esta situación se debe a las cifras sin precedentes y las diversas causas que lo generan, particularmente por el aumento de personas que se han visto desplazadas de manera forzada.

Bajo estas circunstancias, los Estados están obligados a prestar asistencia humanitaria inmediata a las personas que arriban huyendo de estas condiciones, garantizando un albergue temporal e implementar políticas públicas como forma de garantizar su autosostenimiento como reasentamiento, pero de la misma manera, lograr erradicar la pobreza como causa de la migración por medio de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Esta situación ha hecho que se haga necesario ampliar la protección a las personas con una extrema vulnerabilidad que huyen sin tener más opción con el objeto de salvaguardar su vida e integridad, como lo son las personas que se ven enfrentadas en su Estado de origen a condiciones de pobreza o pobreza extrema que traen como consecuencia la privación de derechos humanos básicos para la subsistencia, como la alimentación y la salud.

Frente a estas circunstancias, los Estados receptores deben reconocer que las condiciones de pobreza o extrema pobreza como causa de la huida de un Estado, son suficientes para determinar la calidad de refugiado. Lo anterior, debido a que la pobreza y extrema pobreza traen como consecuencia violaciones a los derechos humanos de manera grave, lo que hace que muchas veces estas persona no tengan más opción que abandonar su país para salvaguardar su vida en integridad. A simple vista, estas causas parecen no encajar en la definición del Estatuto de los Refugiados de 1951, no obstante realizando una interpretación evolutiva de los tratados de derechos humanos, se ajusta a la protección y definición en los términos de no encontrar protección en su Estado de origen, lo cual permite por un lado encajar esta situación en un sinónimo de persecución sumado a no contar con la protección y garantía de los derechos mínimos para su subsistencia como la alimentación y salud, o por otro lado, por lo menos enmarcar esta condición en la definición ampliada de los refugiados consagrada en la Declaración de Cartagena de 1984 y, por lo cual, el estatus debe ser reconocido por el Estado que recibe.

Ahora bien, en contextos de afluencia masiva, la respuesta del Estado que recibe es reconocer el estatus de refugiado “*prima facie*” a un colectivo. De esta manera, los Estados receptores, entendiendo las causas generales por las que atraviesan el Estado de origen o las causas comunes de salida del grupo, determinan la urgencia de una protección, debido a la especial vulnerabilidad en la que se pueden encontrar las personas en condición movilidad. Por lo tanto, los Estados deben otorgar esta protección de manera global y reconocer el estatus de refugiado sin requerir de un proceso individual para verificar el cumplimiento de los requisitos para reconocer tal calidad.

Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando no se quiera aceptar la pobreza o pobreza extrema como suficiente para la configuración de la condición de refugiado, los Estados receptores deben otorgar una protección equivalente a las personas que huyen por estas causas, debido a la situación de vulnerabilidad y las causas de violaciones de derechos humanos que les ha hecho abandonar sus Estados.

Los Estados deben mostrar su voluntad política para poner fin a esta crisis humanitaria, hoy más que nunca. La pobreza es una de las principales causas de migración forzada, estas condiciones no pueden encajar en la definición de simples migrantes económicos, porque ellos no pretenden mejorar su calidad de vida simplemente, por el contrario, pretenden salvarla; cabe recordar lo que dispone la Declaración de Nueva York cuando refiere que:“(...) la migración debe ser una opción, no una necesidad” y las personas con pobreza y pobreza extrema muchas veces no tienen otra alternativa.

En virtud de lo anterior, los Estados receptores que no realicen una interpretación conjunta y evolutiva del Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional de los derechos humanos y que por lo tanto decidan no otorgar la condición de refugiados a las personas que huyen por condiciones de pobreza o extrema pobreza o por lo menos brindar una protección subsidiaria o complementaria y como consecuencia otorgar la protección correspondiente, comprometen de entrada su responsabilidad internacional por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales, principalmente por no otorgar una asistencia humanitaria inmediata con condiciones de vida de conformidad con los derechos humanos.

Referencias

Libros y artículos

- Álvarez Hernández, Gerardo; Reguera Torres, María Elena (2009). Pobreza, migración y salud. En *Revista Universidad de Sonora*, México: Dirección de Vinculación y Difusión de la Universidad de Sonora, Hermosillo, Son., núm. 26, 05-05-2009.
- Alonso, José Antonio (2011). Migración internacional y desarrollo: una revisión a la luz de la crisis. New York, Estados Unidos. CDP Background Paper No. 11. United Nations Development Policy and Analysis Division Department of Economic and Social Affairs.
- Foster, Michelle (2016). Economic Migrant or Person in Need of Protection? Socio-Economic Rights and Persecution in International Refugee Law. *Human Rights and the Refugee Definition Comparative Legal Practice and Theory*, Chapter 10,
- Parra Vera, Óscar (2012). Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional. San José, Costa Rica. *Revista IIDH* (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), vol. 56, pp. 273-320.

Informes, notas de prensa y boletines de organizaciones

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2015). *Directrices sobre protección internacional N. 11. Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado*. HCR/GIP/15/11. 2015
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2017). *Tendencias Globales, Desplazamiento forzado en 2016*. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2001). ¿Quién es un refugiado? Guía de Preguntas. Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2011). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/IP/4/Spa/Rev.3
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (1997). Folleto Informativo núm. 20, Derechos Humanos y Refugiados.
- Banco Mundial (2016). LAC Equity Lab: Pobreza-Tasa de Incidencia. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab/poverty/head-count>
- Banco Mundial (2016). Tendencias Globales. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>
- Banco Mundial (2016). Poverty and shared prosperity 2016, Washington D.C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). La Medición Multidimensional de la Pobreza. LC/L.3615 (CE.12/5), 17-04-2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Washington D.C. Estados Unidos de América. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2001). Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Washington D.C. Estados Unidos de América. OEA/ Ser./L/VII. I 10 doc
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2016). Informe Preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas. Washington D.C. Estados Unidos de América.
- Human Rights Watch. World Report (2017). Events of 2016. Estados Unidos de América.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Consejo de Derechos Humanos (2012). Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. 2012. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016). Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016). Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau. Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ginebra, Suiza. A/71/285
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016). Informe del Secretario General. En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. New York, Estados Unidos de América. A/70/59.21.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). International Migrant Stock: The 2015 Revisión dataset. Disponible en: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011). Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante A/HRC/17/33 2011.

Organización Internacional de Migración (OIM) (2017). Boletín. La Migración en Venezuela, enero 2017: Disponible en: http://www.oim.org.co/oim_venezuela/sites/default/files/documents/Boletin%20Venezuela_enero%202017_correc3.pdf.

Organización Internacional de Migración (OIM) (2009). Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM. MC/INF/297.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas. Nueva York, Estados Unidos de América.

Decisiones de Tribunales Internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) (2013). Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) (2013). Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) (2003). Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Decisión de 17 de septiembre de 2003.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) (1999). Opinión Consultiva OC-16/99 El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Decisión de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (2011). Caso Mss V. Bélgica Y Grecia (N Aplicación O 30696/09), 2011, párr. 223.