

Conclusiones y Recomendaciones de la Reunión Sub-regional de organizaciones de la sociedad civil de Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, y Venezuela

Bogotá, 7 y 8 de octubre de 2004

I Introducción

1. Para conmemorar el XX Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados el Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y los gobiernos de Brasil, Costa Rica y México, conjuntamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) han extendido una invitación a los gobiernos, expertos y diferentes sectores de la sociedad civil para analizar conjuntamente los desafíos que enfrentan hoy en día la protección de los refugiados en América Latina, e identificar conjuntamente las líneas de acción para proteger a las personas necesitadas de dicha protección y asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu pragmático y creativo que propugna la Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptada en 1984.
2. En el marco de esta convocatoria se han realizado importantes reuniones preparatorias en Brasilia y San José de Costa Rica con participación conjunta de gobiernos y sociedad civil de los países del cono sur y de México, Centroamérica y Cuba, y una reunión de representantes gubernamentales de Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela en Cartagena de Indias los días 16 y 17 de septiembre de 2004.
3. *Reconociendo* que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, con sus fuentes, antecedentes y documentos que desarrollan sus principios, tales como el Coloquio de Tlatelolco sobre Protección Internacional de 1981, los aportes del Grupo de Contadora, el documento jurídico de CIREFCA de 1987, y la Declaración de San José sobre personas refugiadas y desplazadas, constituyen un acervo jurídico fundamental de la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas o solicitantes de asilo, representa un aporte invaluable al ejercicio de los derechos fundamentales de estas personas y expresa una importante contribución de América Latina y del sistema interamericano de derechos humanos al desarrollo positivo de las distintas ramas del Derecho Internacional para la protección de la persona.
4. *Reconociendo* que la conmemoración del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena, constituye una oportunidad para reafirmar su plena vigencia en relación con la obligación de los Estados de brindar protección y buscar soluciones duraderas a las personas refugiadas, desplazadas internamente y solicitantes de asilo.
5. *Reconociendo* que este proceso de conmemoración de la Declaración de Cartagena, nos ha llevado a reflexionar sobre las causas del desplazamiento en la región, que están ligadas a las inequidades, la exclusión social, la pobreza, el desempleo y la marginación, así como a la crisis humanitaria generada por el conflicto colombiano y por los efectos indiscriminados de las políticas de seguridad regional, que impactan en mayor medida a los países de la región.
6. *Lamentando* que en esta sub-región no pudiera realizarse una reunión preparatoria conjunta entre gobiernos y sociedad civil pero teniendo en cuenta el espíritu de concertación e integración de esfuerzos que inspiran la conmemoración del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, la Reunión reitera a los Estados su disponibilidad para realizar reuniones de diálogo entre sociedad civil y gobiernos que posibiliten la discusión y adopción de agendas nacionales concertadas para la protección de las personas desarraigadas.

7. La Reunión Sub-regional de organizaciones de sociedad civil de Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela realizada en Bogotá, en el marco de la preparación del evento conmemorativo, a celebrarse en la Ciudad de México los días 15 y 16 de noviembre del presente año, en el que se adoptará un plan de acción para el fortalecimiento de la protección internacional en América Latina, llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

II Conclusiones y recomendaciones

La Reunión de organizaciones de sociedad civil de los países participantes:

1. *Reiteró* la importancia de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados como un aporte latinoamericano pragmático e innovador para la protección de refugiados, y subrayó la vigencia y aplicabilidad de sus principios a las situaciones de desplazamiento forzado de la región andina y Panamá.
2. *Recordó* los antecedentes y principios que informan y nutren a la Declaración de Cartagena, y en particular el reconocimiento que además de los refugiados, existen otras personas que requieren protección internacional. Asimismo, reiteró que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados pone énfasis en la protección y la búsqueda de soluciones duraderas, y la complementariedad de las distintas ramas del Derecho Internacional para la protección de la persona.
3. *Subrayó* que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados contiene una serie de principios de protección internacional, inspirados en los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida, y por ende, no debe equipararse a su definición de refugiado, en tanto esta última no es sino una de sus múltiples contribuciones.
4. *Enfatizó* el reconocimiento de la importancia de la complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de refugiados, y a la luz de una visión integral y convergente de los derechos de la persona, tanto en el ámbito normativo, como interpretativo y operativo, la Reunión recomendó la utilización de los estándares y normas de las tres ramas del derecho internacional para complementar y fortalecer la protección de refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y repatriados teniendo siempre en cuenta la protección mas favorable a la persona humana
5. *Reafirmó* la validez y vigencia de los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, consideró la necesidad de incorporar al sistema regional de protección los Principios Rectores sobre Desplazamiento Forzado y urgió la aplicación práctica de estas normas rescatando el espíritu humanitario de la Declaración de Cartagena, en particular su enfoque pragmático e innovador, basado en la complementariedad e integralidad de las distintas ramas del Derecho internacional de Protección.
6. *Resaltó* la imperiosa necesidad de promover la aplicación del derecho internacional de refugiados y de rescatar los principios de la Declaración de Cartagena ante la magnitud de desplazamiento forzado en la región, y promover la adopción de un enfoque regional para atender la crisis humanitaria que permita, a través de la voluntad política, el diálogo, la concertación, y la cooperación internacional, la adopción de respuestas adecuadas.

7. *Exhortó* a los Estados a asegurar y respetar el derecho de buscar y recibir asilo consagrado el Artículo 22(7) de la Convención Americana de Derechos Humanos y sus desarrollos constitucionales nacionales.
8. *Reafirmó* los principios fundamentales de la protección internacional del refugiado, y el carácter de *ius cogens* del principio de no devolución y la prohibición del rechazo en las fronteras (principio de *non-refoulement*), como principio fundamental del derecho internacional de los refugiados. Asimismo, dar cuenta de la profundización del derecho internacional del principio *non-refoulement* en otros instrumentos de derechos humanos, tales como Artículo 22(8) Convención Americana de Derechos Humanos y el Artículo 3 de la Convención contra la Tortura.
9. *Instó* a los Estados a dar cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, tales como salud, educación y vivienda. En este sentido, la reunión reiteró que sin perjuicio del principio de progresividad y de la necesidad de cooperación internacional, existen con respecto a los refugiados, solicitantes de asilo, desplazados y población en riesgo, una serie de obligaciones de exigibilidad inmediata que no pueden ser soslayadas o incumplidas.
10. *Identificó* con preocupación las prácticas a las que se ven expuestos los refugiados y otras poblaciones desarraigadas, que consisten en la devolución de facto o repatriaciones inducidas, deportaciones, impedimentos de ingreso y el irrespeto del principio de no sanción por ingreso ilegal y demás garantías a las que tienen derecho. En este sentido la Reunión enfatizó que estas prácticas generan responsabilidad de los Estados, y ante la delegación de derechos, en particular de carácter económico, social y cultural,
11. *Instó* a los Estados a no usar neologismos o terminologías imprecisas tales como “desplazado en tránsito” o “personas necesitadas de protección”, que carecen de contenido jurídico en materia de refugiados, niegan el carácter declarativo de la condición de refugiado y tienen implicaciones negativas sobre la calidad de la protección y el ejercicio efectivo de derechos.
12. *Instó* a los Estados y a la sociedad civil a tomar las medidas necesarias para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de discriminación y xenofobia contra los nacionales, en particular los migrantes, los desplazados internos, los refugiados y los solicitantes de asilo. En este sentido, recalcó la importancia crear conciencia en las comunidades receptoras sobre la problemática humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado, sus derechos y garantías fundamentales.
13. *Afirmó* la necesidad de poner fin a la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas y el derecho de las víctimas a una debida reparación, subrayando que las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario son causas fundamentales del desplazamiento forzado.
14. *Constató* de que persiste una crisis humanitaria cuya expresión más dramática ha sido el desplazamiento forzado de más de tres millones de personas dentro del territorio colombiano.
15. *Exhortó* a los Estados de la región, a las organizaciones internacionales y a los distintos sectores de la sociedad, a reconocer la existencia de un conflicto armado interno en Colombia, así como la existencia de violaciones masivas a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y a visibilizar la magnitud de la crisis humanitaria dentro de su territorio y en las zonas de frontera, a efectos de que con un decidido apoyo

de la comunidad internacional, se busquen respuestas humanitarias que permitan brindar protección a refugiados y otras personas que la requieren, beneficiando igualmente a las poblaciones de las comunidades receptoras.

16. *Constató* con pesar, el creciente y desproporcionado impacto que sufren las mujeres, niños/niñas, y adolescentes por la crisis humanitaria, e instó a los Estados a tomar medidas para prevenir y paliar dicho impacto. Asimismo, convocó a la sociedad civil a continuar realizando estudios e investigaciones para analizar esta problemática, diseñar posibles respuestas y ejecutar programas de asistencia específica y prioritaria.
17. *Instó* a todas las partes que participan directamente en hostilidades dentro de un conflicto armado a observar irrestrictamente los principios humanitarios de limitación, distinción, proporcionalidad y protección de la población civil, y a garantizar el acceso humanitario a las poblaciones afectadas.
18. *Recomendó* garantizar el acceso de los agentes humanitarios y el derecho de las víctimas del desplazamiento forzado a la protección y atención. Asimismo exhortó al reconocimiento de los espacios humanitarios y las necesidades humanitarias de las víctimas.
19. *Reconoció* que persisten, especialmente en la región andina y el Caribe, flujos masivos de personas solicitantes de asilo y refugiadas, como consecuencia de situaciones provocadas por el conflicto armado interno, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos y circunstancias que perturban gravemente el orden público.
20. *Recalcó* la importancia de tener en cuenta que cuatro de los cinco elementos incluidos en la definición de refugiados contenida en la Declaración de Cartagena, a saber: la violencia generalizada, la agresión, externa, los conflictos internos y otras circunstancias que perturben gravemente el orden público, deben interpretarse particularmente a la luz del derecho internacional humanitario. En este sentido, se recomendó al ACNUR la elaboración de un Manual de procedimientos y criterios para la aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena.
21. *Subrayó* que no obstante que la región se ha caracterizado por movimientos migratorios transfronterizos, en la última década estos movimientos están ligados primordialmente a las causas que generan el desplazamiento forzado, y no a motivaciones exclusivamente económicas.
22. *Saludó* el ánimo constructivo de las recomendaciones y las conclusiones adoptadas en las reuniones de Brasilia y San José, y advirtió sobre ciertas interpretaciones contrarias al derecho internacional de los refugiados, contenidas en las conclusiones y recomendaciones adoptadas en la reunión de Cartagena de Indias por representantes gubernamentales de la región andina y Panamá, que se expresan al momento de reclamar “un debido balance entre las legítimas preocupaciones de la seguridad de los Estados y las necesidades humanitarias de quienes requieren protección salvaguardando el carácter pacífico, apolítico y humanitario del asilo”.
23. *Constató* que las preocupaciones de seguridad tiene un papel preponderante en las agendas nacionales, regionales e internacionales, como parte de los legítimos intereses de los Estados. Sin embargo, las políticas que se adopten en este marco deben respetar el Estado de Derecho, los derechos humanos y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de protección de la persona.
24. *Exhortó* a los Estados a revisar sus políticas públicas en materia de protección de refugiados en la región, teniendo presente sus compromisos internacionales y regionales

en materia de refugiados, derechos humanos y derecho humanitario, así como también la normativa comunitaria andina, a efectos de examinar la compatibilidad y legalidad de los acuerdos bilaterales en materia fronteriza.

25. *Instó* a los Estados a abstenerse de obstruir, ya sea a través de la presencia militar o la exigencia indebida de documentos, la libre circulación y la legítima movilidad de las personas.
26. *Constató* el reconocimiento de los efectos externos e internos del desplazamiento forzado en la región, la cual afecta de manera diferenciada a los países vecinos e instó a los Estados y las comunidades receptoras a tener presente sus raíces andinas comunes, ante las crecientes preocupaciones de seguridad y manifestaciones xenófobas.
27. *Expresó* su preocupación por la marginalidad, pobreza y creciente militarización de algunas zonas fronterizas, por lo que se instó a los Estados que no la tengan, que ejerzan cuanto antes, una mayor presencia en las áreas de fronteras, donde se concentran las necesidades de atención de la población desarraigada, asegurando el fortalecimiento del Estado de Derecho, a través de la presencia institucional permanente de los organismos del Estado y de las instituciones de control, como defensorías del pueblo. Asimismo, la Reunión exhortó a los Estados a adoptar políticas creativas que permitan la inserción e integración local de las poblaciones desarraigadas en los centros urbanos.
28. *Constató* que los distintos países de la región andina y Panamá cuentan con normativa interna e instituciones nacionales para la protección de refugiados. Sin embargo, la Reunión manifestó su preocupación por el hecho de que algunas de las legislaciones de la región no son acordes con los estándares internacionales y regionales en materia de refugiados y derechos humanos e instó a los gobiernos a reformar las legislaciones nacionales de manera de eliminar normas que sean incompatibles con los instrumentos internacionales de protección de la persona.
29. *Constató* que la normativa interna de los distintos países de la región andina y Panamá son disímiles y recaló la importancia de la armonización de la normativa interna, así como de los procedimientos y criterios para la determinación de la condición de refugiado y exhortó al ACNUR para que con el apoyo de la sociedad civil brinde su asesoría técnica para la armonización de la normativa y de los procedimientos, y en particular para que los Estados adopten criterios coherentes y consistentes para la determinación de la condición de refugiado. En este sentido, la Reunión también instó al ACNUR para que en cumplimiento de su mandato, abra espacios de interlocución con la sociedad civil.
30. *Constató* que la existencia de prácticas estatales que menoscaban la protección de los refugiados y demás personas que requieren protección puesto que propician interpretaciones restrictivas de la definición de refugiado, el uso de controles migratorios arbitrarios, y el uso de regímenes inferiores de protección, todo lo cual contrasta con la generosa tradición de asilo en la región y las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y refugiados.
31. *Expresó* preocupación por el hecho que algunos países de la región no aplican los criterios y estándares establecidos en su propia normativa interna para la protección de refugiados y otras personas que requieren protección. Asimismo, instó a la sociedad civil a hacer uso de las garantías constitucionales y normas legales nacionales para el logro de una protección efectiva.

32. *Constató* que algunos de los países de la región han incorporado la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados e instó a los Estados, que aún no lo han hecho, que incluyan y apliquen dicha definición en su normativa interna.
33. *Recomendó* fortalecer el trabajo de las comisiones nacionales para la determinación de la condición de refugiados, propiciando la participación plena y efectiva de la sociedad civil como integrantes de las mismas, reiterando la necesidad de reforzar su rol de garante en estos procedimientos. Asimismo, se recomendó la posibilidad de reforzar el rol de control y de garantía de las defensorías del pueblo en estos procedimientos.
34. *Reconoció* la importancia de que las estructuras nacionales para la determinación de la condición de refugiado, cumplan con las normas del debido proceso, recursos efectivos y demás garantías judiciales, incluyendo la obligación de motivar los rechazos y de establecer procedimientos de apelación ante instancias independientes. En este sentido, la Reunión instó a los Estados que tomen las medidas necesarias para que las solicitudes de elegibilidad sean resueltas en plazo razonable, que exista una simplificación de los trámites y expedición de documentos, que exista presencia de estos organismos en las zonas de fronteras y que se otorgue capacitación a sus funcionarios en derecho de refugiados y derechos humanos.
35. *Reconoció* el importante labor de protección que vienen desarrollando las Defensorías del Pueblo de la región y les exhortó a continuar fortaleciendo su labor de supervisión y protección activando las garantías constitucionales y a cumplir un rol de supervisión de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, a efectos de que estos cumplan con todas las garantías de debido proceso.
36. *Constató* la importante labor que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos está realizando en defensa de las personas refugiadas, desplazadas internamente y repatriadas de la región, en especial las medidas cautelares de la Comisión Interamericana y las medidas provisionales de la Corte, y recomendó el uso, con mayor intensidad, de dichos órganos con el propósito de complementar la protección nacional.
37. *Recomendó* utilizar la competencia consultiva de la Corte Interamericana para establecer el contenido y alcance del derecho de asilo en el marco de los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. En este sentido, la Reunión destacó la importancia y carácter pionero de la Opinión Consultiva No. 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados e instó a los Estados a ratificar la Convención para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias.
38. *Exhortó* a los Estados de la región a proporcionar espacios estables de interlocución con la sociedad civil y representantes de las poblaciones afectadas para lograr un mayor grado de entendimiento y mejorar la protección de las personas desarraigadas en la región, y subrayó la importante contribución de la sociedad civil para el desarrollo y puesta en práctica del Derecho Internacional de Refugiados y de la Declaración de Cartagena
39. *Enfatizó* la necesidad de que los Estados faciliten y promuevan la labor de la sociedad civil organizada para que continúen su trabajo a favor de las personas que requieren protección en la región, prestando asistencia jurídica, atención humanitaria, supervisando el cumplimiento de la normativa existente y contribuyendo con sus opiniones y aportes técnicos en la elaboración de políticas públicas.

40. *Destacó* el interés de las organizaciones civiles de crear espacios comunes de interlocución regional entre ellas, para compartir experiencias, lograr un mayor grado de entendimiento y coordinación de acciones, y mejorar así la promoción y protección de las personas desarraigadas en la región.
41. *Destacó* la importancia de que los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil, trabajen con las comunidades víctimas de desplazamiento forzado y en riesgo, y las incorporaren activamente en el diseño de políticas públicas que busquen prevenir, remediar y sancionar las conductas que dan lugar al desplazamiento.
42. *Instó* a los Estados y a los organismos internacionales a tomar la debida consideración de las necesidades diferenciadas de protección de la población en especial de mujeres y niños/niñas, grupos indígenas y afro descendientes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y recomendó la inclusión de criterios basados en el género y otros motivos prohibidos por el principio de no discriminación, en el estudio de la condición de refugiado.
43. *Instó* a los Estados a reconocer los derechos de los pueblos indígenas, a reconocer y respetar sus autoridades tradicionales, así como los mecanismos tradicionales de protección y solidaridad que existen en estos pueblos, sin consideración del país de origen.
44. *Expresó* su profunda preocupación por los señalamientos públicos de algunos gobiernos de la región, que descalifican y ponen en riesgo la labor de las organizaciones no gubernamentales, a los defensores de derechos humanos y trabajadores de agencias humanitarias que trabajan por la protección y asistencia de personas desplazadas internamente, solicitantes de asilo y refugiadas. En este sentido la Reunión instó a que los Ministerios Públicos y los superiores jerárquicos cumplan la obligación de sancionar a todos aquellos que con sus declaraciones, acciones u omisiones (a) descalifiquen o pongan en peligro la vida, integridad o seguridad tanto de los refugiados y desplazados internos como de los defensores de derechos humanos o (b) inciten a la xenofobia.
45. *Exhortó* a los medios de comunicación a promover una imagen respetuosa de la población refugiada y desplazada internamente, como seres humanos titulares de derechos y sujetos a la protección internacional, a fin de evitar la difusión de estereotipos y manifestaciones racistas o xenófobas. Asimismo, les instó a contribuir en la elaboración de programas que promuevan los valores de solidaridad, respeto, tolerancia y multiculturalismo como base de una educación en derechos humanos.
46. *Destacó* la urgencia de generar y fortalecer las capacidades de las poblaciones desarraigadas para la realización efectiva de sus derechos, establecidos tanto en las legislaciones nacionales como en las normas del derecho internacional de refugiados, derechos humanos y derecho humanitario. Asimismo instó a los Estados y a la sociedad civil a reforzar los procesos de educación, acompañamiento e información a dichas poblaciones.
47. *Instó* a los Estados a otorgar capacitación en derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de refugiados a las fuerzas armadas, policiales y demás funcionarios públicos que trabajan en la atención de las poblaciones desarraigadas. Asimismo, se reconoció la necesidad de capacitación de funcionarios judiciales, organismos de control constitucional, Defensorías del Pueblo y autoridades locales en estas materias con la posible participación del ACNUR, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, las Universidades y otras organizaciones de la sociedad civil.

48. *Expresó* su preocupación por la aplicación de programas de retorno de poblaciones desplazadas que no dan cumplimiento con los principios de voluntariedad, elegibilidad, seguridad y dignidad e instó a los gobiernos a observar estos principios, así como los Principios Rectores sobre Desplazamiento Forzado.
49. *Instó* a los Estados a respetar el principio de voluntariedad de la repatriación, enfatizando que la repatriación voluntaria es un acto puramente humanitario y apolítico. Este principio requiere que la voluntad sea expresada libremente y en forma individual. La repatriación debe tener lugar bajo condiciones de seguridad y dignidad, y de preferencia, si así lo desean los refugiados, debe efectuarse al lugar de origen o de anterior residencia con el debido respeto de todos los derechos humanos, en especial la integridad personal, la libertad de movimiento y libre elección del lugar de residencia. En este sentido, la Reunión destacó los principios enunciados por la Comisión Interamericana en los casos de medidas cautelares.
50. *Acordó* promover se lleven acabo reuniones entre las organizaciones de sociedad civil y cada uno de los gobiernos de esta sub-región, con anterioridad a la realización del evento conmemorativo de México, con el objeto de que se desarrolle un diálogo constructivo alrededor de los temas propuestos en las recomendaciones y conclusiones de la reunión de los representantes gubernamentales de la región andina y Panamá, y las recomendaciones y conclusiones formuladas por esta Reunión.
51. *Sugirió* que en el marco de aplicación del Plan de Acción a ser adoptado en México, se convoque a una Conferencia Internacional Humanitaria en la que gobiernos, expresiones organizadas de sociedad civil de los países de la región y organismos internacionales, aborden a fondo la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia y promuevan una Agenda de Protección, que incentive soluciones ciertas y duraderas para las personas afectadas y abra espacios de solución política y negociada del conflicto armado.
52. *Recomendó* al ACNUR considerar la participación de las organizaciones de personas refugiadas y desplazadas internas en el proceso de conmemoración de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.