

## II. Proceso preparatorio de consultas

1. Conclusiones y recomendaciones de la I Reunión sub-regional de México, Centroamérica y Cuba (San José, Costa Rica, 12-13 Agosto 2004) ..... 37
2. Conclusiones y recomendaciones de la II Reunión sub-regional del Cono Sur (Brasilia, Brasil, 26-27 Agosto 2004) ..... 43
3. Discurso de apertura de la II Reunión sub-regional, Dr. Luiz Paulo Tellez Barreto, Vice-Ministro de Justicia de Brasil ..... 49
4. Conclusiones y recomendaciones de la III Reunión sub-regional de representantes gubernamentales de Colombia, Ecuador, Panamá Perú, y Venezuela (Cartagena de Indias, Colombia, 16-17 Septiembre 2004) ..... 61
5. Conclusiones y recomendaciones de la Reunión sub-regional de la sociedad civil de Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (Bogotá, Colombia, 7-8 Octubre 2004). ..... 65
6. Presentación de la Representante para América Latina del Consejo Noruego para Refugiados sobre la reunión sub-regional de la sociedad civil, *Sra. Martha Skretteberg* ..... 73



**INFORME DE LA I REUNIÓN SUB-REGIONAL PREPARATORIA  
DE MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y CUBA RELATIVA A  
“LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS  
AL CONMEMORARSE EL VIGÉSIMO ANIVERSARIO  
DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS”**

San José, Costa Rica, 12-13 de agosto de 2004

## **I. INTRODUCCIÓN**

Para conmemorar el 20 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los 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 los Refugiados (ACNUR), han extendido una invitación a los gobiernos, expertos y diferentes sectores de la sociedad civil para analizar conjuntamente los principales desafíos que enfrenta 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 adoptada en 1984.

Así, reconociendo la importante contribución de América Latina y del Sistema Interamericano de derechos humanos en la protección internacional de los derechos de la persona humana, el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena es tanto una oportunidad para conmemorar, así como una ocasión para reafirmar su relevancia, su valor y su fuerza como criterio de interpretación en relación con las obligaciones de los Estados de brindar protección y buscar soluciones duraderas en materia de refugiados, e iniciar un proceso regional que promueva la ejecución efectiva de la Agenda para la Protección y la iniciativa “Convención Plus” en, para y por América Latina.

El Gobierno de México gentilmente ha aceptado ser anfitrión del evento conmemorativo fijado para los días 15 y 16 de noviembre de 2004 en la Ciudad de México. Para estos propósitos, se llevarán a cabo tres reuniones sub-regionales preparatorias con el objetivo de recabar la opinión de una amplia gama de interlocutores sobre los problemas más acuciantes en materia de protección de refugiados y sus posibles soluciones. Esto permitirá la pronta consolidación de propuestas y el seguimiento de consultas adicionales que culminará con la elaboración de un Plan de Acción para su consideración y adopción durante el evento conmemorativo en la Ciudad de México.

La Reunión Sub-regional Preparatoria de México, Centroamérica y Cuba relativa a “La Protección Internacional de Refugiados al Conmemorarse el Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados” convino en las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación.

## II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La Reunión reconoció el vínculo entre la protección internacional a los refugiados y la búsqueda de soluciones duraderas a su situación con la consolidación en la región de las instituciones democráticas, el respeto universal de los derechos humanos y los principios de solidaridad, cooperación internacional y responsabilidad compartida. El Estado tiene la obligación de respetar y hacer respetar en todo tiempo y todas circunstancias los derechos humanos.
2. A pesar de los importantes avances normativos e institucionales para la protección de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección en Latinoamérica, la Reunión observó con preocupación que, veinte años después de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, en algunas partes del continente persisten las causas que generan el desplazamiento forzado de personas. La Reunión insta a los Estados de la región a realizar los esfuerzos necesarios para atender esas causas subyacentes que generan estos desplazamientos y desarrollar nuevas soluciones para alcanzar la efectiva protección de la persona humana.
3. La Reunión reconoció que la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados constituyó el marco histórico de la aplicación del sistema universal de protección de refugiados en América Latina. La Reunión manifestó que la Declaración de Cartagena, incluida su definición ampliada, constituye en la actualidad un instrumento útil y práctico para brindar protección, el cual se aplica tanto en sistemas individuales para la determinación de la condición de refugiado como en situaciones de afluencia masiva. En este sentido, reafirmando 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, se subraya la necesidad de rescatar 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 de la personas.
4. Sobre la base del 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 a nivel normativo, como interpretativo y operativo, la Reunión recomendó la utilización efectiva de los estándares y normas de las tres ramas del derecho internacional para complementar y fortalecer la protección de refugiados y otras personas que requieren protección. La reunión recomendó también la incorporación de los avances logrados en materia de protección de la niñez y adolescencia, no discriminación de la mujer, incluyendo la violencia intrafamiliar y el reconocimiento de la persecución por motivos de género, la prohibición del tráfico y trata de personas, así como las contribuciones que brindan las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo en materia laboral y de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo dentro de los avances realizados, la Reunión destacó el carácter pionero de la opinión consultiva número 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la protección del tema de los derechos de los migrantes indocumentados.
5. La Reunión reiteró el aporte integral de la Declaración de Cartagena, con sus fuentes, antecedentes y los documentos que desarrollan sus principios, en particular, el documento jurídico de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994.
6. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los países de la región comprendida por México, Centroamérica y Cuba han incluido en su legislación interna la definición ampliada de refugiado de

la Declaración de Cartagena, la Reunión reconoció la necesidad de contar con más criterios para la interpretación coherente y consistente de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena. En este sentido, la Reunión recomendó que el ACNUR elabore, en cooperación con la Organización de los Estados Americanos, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, y con la debida participación de la sociedad civil, un Manual sobre Procedimientos y Criterios para la aplicación de la definición ampliada de refugiados que recoja la práctica de los Estados, el avance en la jurisprudencia y doctrina del derecho internacional, en particular, del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano.

7. La Reunión reconoció la importancia y magnitud del fenómeno migratorio generado por la pobreza, desempleo y exclusión social, así como el derecho de los migrantes a ser considerados sujetos de derechos, tanto en los países de tránsito o de recepción como en los países de destino, los cuales tienen obligaciones bajo su normativa interna y bajo los distintos instrumentos de derechos humanos sobre el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de aquellos. Igualmente, se subrayó la importancia de promover la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales que subyacen en las causas del incremento de los flujos migratorios en la región, –que en algunas circunstancias vienen siendo más numerosos que el desplazamiento forzado que produjeron los conflictos armados en la década de los ochenta– a fin de coadyuvar a su desarrollo y tutela con la cooperación de la comunidad internacional.
8. La Reunión observó que la actualidad en los países de la región presentes en la reunión coexisten tres tendencias migratorias fundamentales: (1) en el Caribe, los países constituyen territorios de tránsito de flujos de migrantes y refugiados, dentro de los que se incluye un pequeño número de refugiados extra-continetales; sin perjuicio de la recepción de un creciente número de ciudadanos haitianos; (2) la región comprendida entre México y Nicaragua constituye una región de tránsito de un importante flujo migratorio sur-norte y, asimismo, una zona de origen de migrantes y de recepción de un pequeño número de refugiados, incluyendo refugiados de la región latinoamericana; y (3) Costa Rica constituye un país de recepción y de tránsito de un creciente número de refugiados, principalmente de nacionalidad colombiana.
9. A diferencia de los perfiles socioeconómicos de los refugiados de la década de los ochenta, la Reunión constató que los refugiados que llegan hoy día a los países de la región son principalmente de extracción urbana, y que se trata en su mayoría de hombres solos en edad productiva, todo lo cual implica nuevos retos en materia de integración local.
10. La Reunión destacó la importancia de reconocer y atender las necesidades diferenciadas de protección de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y personas mayores, personas discapacitadas y pueblos indígenas, sin distinción alguna en función de su condición migratoria.
11. La Reunión reiteró la importancia de hacer un debido balance entre los legítimos intereses de los Estados, particularmente en materia de seguridad, y las necesidades humanitarias de quienes requieren y merecen protección. La Reunión reconoció que el nuevo fenómeno de migración de la región se caracteriza por estar constituida por flujos migratorios mixtos dentro de los cuales hay solicitantes de asilo y refugiados, a quienes se presume como migrantes irregulares. En este contexto la Reunión recomendó que los Estados adopten medidas para la identificación, tratamiento y protección de solicitantes de asilo y refugiados. Igualmente, la Reunión recomendó a los países participantes en la Conferencia Regional de Migración que promuevan la adopción de salvaguardas para la protección de solicitantes de asilo y refugiados dentro de las medidas de control ahí adoptadas en consideración del cada vez más evidente nexo entre migración y asilo.

12. La Reunión reafirmó los principios fundamentales de la protección internacional del refugiado, y el carácter de *ius cogens* del principio básico de *non-refoulement*, como principio fundamental del derecho internacional de los refugiados.
13. La Reunión observó que las medidas de control migratorio y medidas restrictivas en frontera o puertos de entrada pueden menoscabar derechos consagrados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en particular, el acceso a la protección, el derecho de buscar y recibir asilo, el derecho a un recurso judicial efectivo, las garantías procesales, incluyendo el derecho de audiencia, así como la no imposición de sanciones por ingreso irregular. Para contrarrestar estas prácticas, la Reunión recomendó: (1) establecer políticas de Estado de carácter permanente que vayan más allá de las medidas temporales que puedan adoptar los Gobiernos para la efectiva aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; (2) renovar la voluntad política del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones a efectos de eliminar la brecha existente entre el marco normativo y su efectiva implementación. Para tal efecto, los Estados han de contar con procedimientos internos efectivos para la identificación, recepción, análisis y decisión de las solicitudes en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado; (3) desarrollar procesos de capacitación sistemática a efectos de profesionalizar los órganos administrativos encargados de la determinación de la condición de refugiados, así como capacitación y sensibilización de los funcionarios públicos, tales como oficiales de migración y policía, y, en su caso, las fuerzas armadas, para la identificación y protección de estas poblaciones, particularmente en las zonas fronterizas, y 4) promover la capacitación de la sociedad civil en general en materia de protección y asistencia a solicitantes de asilo, refugiados y migrantes.
14. Asimismo la Reunión recomendó la armonización de legislaciones en materia de refugiados, y reiteró la importancia de que los países que están en proceso de adopción de legislación, incorporen debidamente los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y consideren la inclusión de la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena.
15. La Reunión reconoció la importancia de la búsqueda de soluciones duraderas, sin perjuicio de la repatriación voluntaria y el reasentamiento, se enfatizó la importancia de la formulación de estrategias para la integración local, lo cual requiere del apoyo decidido de la comunidad internacional. Asimismo, la Reunión resaltó la importancia de ajustar las estrategias de integración local a las necesidades específicas de las personas refugiadas ante los nuevos retos de integración de refugiados urbanos y extra-continetales, incluyendo la debida atención a las necesidades de las comunidades receptoras.
16. La Reunión reconoció la estrecha relación entre el efectivo cumplimiento de la responsabilidad del Estado de brindar protección internacional a los refugiados y la necesaria cooperación internacional, a nivel técnico y financiero, en el marco del principio de solidaridad internacional. Reconoció también la urgencia de la obtención de cooperación internacional para coadyuvar a los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades.
17. La Reunión reiteró el importante rol que están llamados a jugar las instituciones nacionales de derechos humanos (Procuradurías y Comisionados de Derechos Humanos, Defensorías de los Habitantes y Ombudsman), como instituciones autónomas que velan por el debido ejercicio de la administración pública y la protección de los derechos fundamentales de las personas, incluidos los refugiados y los migrantes.

18. La Reunión destacó el aporte positivo brindado por las Organizaciones No Gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil e instó a los Estados y a la comunidad internacional a apoyar a dichas organizaciones para que continúen su labor a favor de las personas que requieren protección en la región, prestando asistencia jurídica, supervisando el cumplimiento de la normativa existente y que contribuyan con sus opiniones y aportes técnicos en la elaboración de políticas públicas. Igualmente recomendó a los Estados la inclusión de la Sociedad civil en los procesos para la determinación de la condición de refugiado.
19. Sin perjuicio de la labor de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, de las organizaciones de la sociedad civil y de las redes de protección que al efecto se han creado, la Reunión ratificó la responsabilidad de los Estados frente al derecho internacional y la normativa interna de respetar los derechos fundamentales, promover su cumplimiento y proteger a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.
20. La Reunión observó con preocupación la utilización, en otras regiones del continente, de neologismos o terminologías tales como desplazado interno en tránsito o personas protegidas temporalmente, 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.
21. La Reunión reconoció que el énfasis de la protección internacional de los refugiados debe recaer en la firme voluntad de los diferentes sectores de la sociedad para materializar el valor justicia y, por lo tanto, otorgar protección a las personas que la necesitan. En consecuencia, recalcó que dentro del marco del derecho se pueden utilizar distintas fuentes o diversos sistemas, siempre y cuando se haga en un sentido convergente e integrador que conduzca al respeto de la dignidad del ser humano, sin discriminación alguna.
22. La Reunión enfatizó la importancia del uso efectivo de los recursos legales internos (administrativos y judiciales) para la protección de los derechos de solicitantes de asilo y refugiados, hasta su agotamiento a nivel nacional. Asimismo reconoció la importancia de la utilización de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos, particularmente del sistema interamericano de derechos humanos e instó a un mayor uso de dichos mecanismos. En este sentido, la Reunión recomendó el fortalecimiento de la cooperación del ACNUR con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los distintos sectores de la sociedad civil.
23. Finalmente, la Reunión reiteró la importancia de difundir buenas prácticas de protección en la región así como de promover el derecho internacional de refugiados, los derechos humanos y la Declaración de Cartagena de los Refugiados de 1984.



**INFORME DE LA II REUNIÓN SUB-REGIONAL PREPARATORIA  
DE BRASILIA RELATIVA A “LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS  
AL CONMEMORARSE EL VIGÉSIMO ANIVERSARIO  
DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA  
SOBRE LOS REFUGIADOS”**

Brasilia, Brasil, 26-27 de agosto de 2004

## **I. INTRODUCCIÓN**

Para conmemorar el 20 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los 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 los Refugiados (ACNUR), han extendido una invitación a los gobiernos, expertos y diferentes sectores de la sociedad civil para analizar conjuntamente los principales desafíos que enfrenta 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 adoptada en 1984.

La Declaración de Cartagena, con sus fuentes, antecedentes y los documentos que desarrollan sus principios, en particular, los coloquios sobre protección internacional, el documento jurídico de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), con todos sus aportes incluyendo el documento FOREFEM, y la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994 constituyen un acervo jurídico fundamental de la protección internacional de los refugiados y demás personas que requieren protección que refleja la generosa tradición de asilo de región y constituyen en su conjunto un aporte invaluable a desarrollo de del derecho internacional.

Así, reconociendo esta importante contribución de América Latina y del sistema interamericano de derechos humanos en la protección internacional de los derechos de la persona humana, el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena es tanto una oportunidad para conmemorar, así como una ocasión para reafirmar su vigencia y legitimidad en relación con las obligaciones de los Estados de brindar protección y buscar soluciones duraderas en materia de refugiados, e iniciar un proceso regional que promueva la ejecución efectiva de la Agenda para la Protección y el uso de enfoques regionales en, para y por América Latina, afianzando y afinando una propuesta que incluya el principio de la solidaridad SUR-SUR en la región.

La II Reunión Sub-regional Preparatoria realizada en Brasilia sobre “La Protección Internacional de Refugiados al Conmemorarse el Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados ” convino en las siguientes conclusiones y recomendaciones:

## II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Reconociendo que en décadas pasadas un número considerable de individuos de la región recibieron protección internacional tanto en países de América Latina como en otros continentes, la Reunión reitero su compromiso humanitario y solidario a favor de los solicitantes de asilo y refugiados que llegan a la región, enfatizando que estos principios rectores han de ser un eje transversal en las políticas de protección que se adopten en la región, tanto nivel nacional como dentro del marco de la integración que promueve MERCOSUR y países asociados.
2. La Reunión reafirmo 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, y subrayó la necesidad de enfrentar los nuevos retos de la problemática de refugiados y otras personas que requieren protección 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 de la personas.
3. La Reunión reconoció que la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados incluida su definición ampliada, la cual ha sido incorporado en los sistemas nacionales de los países de la Región, ya sea por vía normativa o en la práctica, constituye en la actualidad un instrumento útil y práctico para continuar brindando protección.
4. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los países de la región han incluido en su legislación interna la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, la Reunión reconoció la necesidad de aclarar y precisar los criterios para la interpretación de la definición ampliada de refugiado de dicha Declaración, en particular la interpretación restrictiva de las cláusulas de exclusión, la interpretación de las circunstancias específicas y su aplicación a los casos individuales, utilizando la jurisprudencia establecida por los órganos y tribunales de derechos humanos. Asimismo, la Reunión también destacó la necesidad de sistematizar los motivos de denegación de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados.
5. La Reunión reconoció el aporte innovador de la Declaración de Cartagena en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de asilo y refugiados y recomendó a los Estados la necesidad de dar debido respeto al principio de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.
6. La Reunión reconoció la necesidad de dar una debida protección a todos los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, con la debida cuenta de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido la Reunión insto a los Estados a ratificar la Convención de Naciones Unidas para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias.
7. La Reunión reconoció con preocupación las necesidades apremiantes que tienen los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección en la región. En este sentido, llamo la atención de los Estados sobre la necesidad de protección de la persona durante todas las etapas del desarraigo, y recomendó que los Estados, con la ayuda de la cooperación internacional, tomen las medidas necesarias para que los procedimientos de determinación de la condición de refugiados sean procedimientos justos y eficientes que cumplan con las garantías del debido, el respeto de las garantías judiciales, la provisión de asistencia y la facilitación de los procesos de documentación que posibiliten de manera legal la realización de actividades remuneradas.

8. La Reunión 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 a nivel 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 teniendo siempre en cuenta la protección mas favorable a la persona humana.
9. La Reunión 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.
10. La Reunión observó con preocupación la utilización, en otras regiones del continente, de neologismos o terminologías tales como desplazado interno en tránsito o personas protegidas temporalmente, 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. Asimismo, la Reunión llamo la atención sobre la confusión terminológica propia del dualismo “asilo-refugio” y sus implicaciones para la protección internacional. En este sentido se recomendó la elaboración de un glosario de términos jurídicos en materia de refugiados, que permita aclarar los conceptos para superar esta y otras confusiones terminológicas.
11. La Reunión reiteró la importancia de hacer un debido balance entre los legítimos intereses de los Estados, particularmente en materia de seguridad, y las necesidades humanitarias de quienes requieren y merecen protección. La Reunión recomendó que políticas de seguridad y lucha contra el terrorismo deben enmarcarse dentro del respeto de todos los instrumentos nacionales e internacionales de protección de la persona humana.
12. La Reunión reconoció la importancia de adoptar normas nacionales de protección de las personas refugiadas, y la implementación de estructuras nacionales para la determinación de la condición de refugiado, que cumplan con las normas del debido proceso, recursos efectivos y demás garantías judiciales, incluyendo la asistencia legal gratuita, la traducción e interpretación, así como el principio de no discriminación y demás derechos humanos. En este sentido la Reunión recomendó a los Estados que otorguen a quienes soliciten asilo una audiencia justa para determinar si satisfacen los criterios de la Convención sobre Estatuto de los Refugiados, la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás normas internacionales de derechos humanos. Asimismo se enfatizó la necesidad de los Estados de promover y facilitar la labor de la sociedad civil organizada para dar acceso, asesoría y protección a las solicitantes de asilo, en los procesos de determinación de la condición de refugiados.
13. La Reunión reiteró la importancia de la utilización de los recursos constitucionales y otros mecanismos nacionales para la protección de los derechos fundamentales de todas las personas la jurisdicción del Estado.

14. La Reunión enfatizó en particular la importancia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y la labor realizada por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En particular la Reunión recomendó 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. Reconociendo el aporte de la Opinión Consultiva OC-18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y derechos de los Migrantes Indocumentados, la Reunión 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. Asimismo, la Reunión recomendó la necesidad de hacer mayor uso de los sistemas de supervisión para otorgar una mayor protección de la persona.
15. A pesar de los importantes avances normativos e institucionales existentes en la región, para la protección de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que requieren protección en Latinoamérica, la Reunión observó con preocupación que aun existe una diferencia entre el régimen normativo y las prácticas estatales, particularmente respecto del goce y ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la Reunión recomendó a los Estados mantenerse vigilantes para asegurar que sus leyes y políticas se apliquen otorgando una protección efectiva de la persona. Igualmente se instó a los Estados a dotar de suficientes recursos técnicos y financieros a los órganos nacionales encargados de la determinación de la condición de refugiados.
16. La Reunión reconoció la importancia de la armonización de la legislación en la región, a la luz de otorgar la mayor protección posible del individuo teniendo en cuenta la Convención sobre Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, la Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador y las demás normas internacionales de derechos humanos.
17. La Reunión instó tanto a los gobiernos como a los organismos internacionales a tomar la debida consideración de las necesidades diferenciadas de protección de mujeres, niños y niñas, personas mayores y otras personas 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.
18. La Reunión destacó el aporte positivo brindado por las Organizaciones No Gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil e instó a los Estados y a la comunidad internacional a apoyar a dichas organizaciones para que continúen su labor a favor de las personas que requieren protección en la región, prestando asistencia jurídica, supervisando el cumplimiento de la normativa existente y que contribuyan con sus opiniones y aportes técnicos en la elaboración de políticas públicas. Igualmente recomendó a los Estados la inclusión de la sociedad civil en los procesos para la determinación de la condición de refugiado.
19. La Reunión enfatizó la importancia de la capacitación en materia de derecho internacional de refugiados y derechos humanos en todo el aparato estatal y todas las estructuras en las cuales se ejerce el poder público de manera de que estén en condiciones de asegurar la plena protección de los solicitantes de asilo, refugiados y demás personas que requieren protección. En la región la sociedad civil cuenta con experiencia en el trabajo a traves de redes de protección e integración local, las cuales pueden ser compartidas con otras regiones.

20. La Reunión reconoció el vínculo existente entre la búsqueda y puesta en práctica de soluciones duraderas efectivas y la necesaria cooperación internacional, reiterándose los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. Teniendo en cuenta las realidades socio económicas de la región, en términos de índices de desempleo, pobreza extrema, inequidad y exclusión social, la Reunión destacó la importancia de propiciar la adopción de políticas creativas que faciliten la integración de los refugiados a la vida productiva del país, en particular a través del establecimiento de sistema de micro crédito para la generación de fuentes de empleo. Estos esquemas deben beneficiar tanto a los solicitantes de asilo y refugiados como a las comunidades receptoras. Asimismo, es necesaria sensibilización de la sociedad civil, articulada en redes sociales de protección para que contribuya y facilite la integración local de las personas que requieren protección.
21. La Reunión instó a los Estados a establecer mecanismos para la expedición de documentos y simplificación de los trámites de validación y reconocimiento de certificados y diplomas para facilitar la integración local de las personas refugiadas en las instituciones académicas y profesionales a todos los niveles teniendo en cuenta la debida consideración de la especial situación de los refugiados.
22. Sin perjuicio de la responsabilidad estatal en la integración local de los refugiados, la Reunión reconoció los esfuerzos que realiza la sociedad civil y la comunidad internacional, así como la complementariedad de todos estos aportes. En este sentido se reitero la importancia de la coordinación de esfuerzos entre los gobiernos subrayo la importancia de que el Estado asegure y facilite la debida participación de la sociedad civil en el diseño, adopción y puesta práctica de políticas públicas relativas a la integración de los refugiados.
23. La Reunión destacó los importantes esfuerzos realizados en la Región en materia de búsqueda de soluciones duraderas, en particular las experiencias de Brasil y Chile, como países emergentes de reasentamiento, en cumplimiento de los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. La Reunión enfatizo la necesidad de que los Estados establezcan políticas de reasentamiento que incluyan un marco de principios, criterios de elegibilidad con el debido respeto del principio de no discriminación.
24. La Reunión tomo nota de la propuesta realizada por el Gobierno de Brasil, a ser compartida con los demás Estados miembros del MERCOSUR y asociados sobre el uso estratégico del reasentamiento como solución duradera y a efectos de promover una integración local más efectiva de los refugiados que se beneficien de esta solución a través del establecimiento de un programa de reasentamiento en la región o en el MERCOSUR para refugiados latinoamericanos dentro del espíritu de solidaridad internacional. Esta propuesta reafirma el hecho que Latinoamérica brinda protección y se ocupa de la solución de la problemática de sus propios refugiados.
25. Asimismo, la Reunión tomo nota de la sugerencia de Brasil, haciendo un llamado a la comunidad internacional para el fortalecimiento y consolidación de estas iniciativas a efectos de que puedan ser mejoradas y replicadas en otros países de la región. La Reunión subrayo que el reasentamiento como solución duradera no debe ser visto como una carga compartida sino como un deber de solidaridad internacional.
26. La Reunión reconoció la importancia de la Declaración de Rio de Janeiro sobre protección de refugiados, adoptada dentro del marco de la VIII “Reunión de Ministros del Interior de

MERCOSUR,” que reconoció la voluntad política de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, de adoptar medidas para la recepción, protección y asistencia a los refugiados, de conformidad con los principios y normas internacionales. Esta reunión reiteró la importancia de que las políticas migratorias del MERCOSUR incluyan las debidas salvaguardas para la identificación y protección de solicitantes de asilo y refugiados. En este sentido, se indicó la necesidad de que los Estados ratifiquen la voluntad política expresada en esta Declaración, a través de la adopción de mecanismos internos y la difusión de los acuerdos de protección adoptados dentro del marco de MERCOSUR.

27. La Reunión reiteró la importancia de difundir buenas prácticas de protección y soluciones duraderas en la región así como de promover el derecho internacional de refugiados, los derechos humanos y la Declaración de Cartagena de los Refugiados de 1984.
28. La Reunión insistió en la importancia que los Estados incorporen estas conclusiones y recomendaciones en la actualización de sus normativas internas. Igualmente la Reunión exhortó al ACNUR que en el ejercicio de su responsabilidad de supervisión solicite informes periódicos a los Estados respecto de la situación de los refugiados y la aplicación de la Convención en los países de la Región
29. Finalmente, la Reunión recomendó al ACNUR considerar la participación de las personas refugiadas en el evento conmemorativo de México.

## DISCURSO DE APERTURA DE LA II REUNIÓN SUB-REGIONAL

*Dr. Luis Paulo Tellez*  
Viceministro de Justicia de Brasil

### **EXPOSIÇÃO: “OS DIREITOS HUMANOS, O REFÚGIO E A SEGURANÇA NACIONAL”**

Obrigado. Bem, na realidade esse painel é um painel importante, contemporâneo, se destaca aí sobre a proteção dos refugiados, dos direitos humanos e a segurança nacional. A princípio, é impossível se verificar o tema dos refugiados e aí vou um pouco ademais, a dizer o tema dos imigrantes, fora do contexto dos direitos humanos, e esse é um dos pontos chaves que deve nortear essa discussão, tanto no que diz respeito aos refugiados quanto a maior parte dos representantes de governo também trabalham com a área de imigrantes e também devem ter sempre em mente que não tem como se desvincular a temática do refúgio com a temática de direitos humanos. Os direitos humanos fundamentais como a vida, a liberdade, a liberdade de culto, liberdade de expressão, direito à moradia, a emprego e outros, como por exemplo o consagrado no artigo 14, que está aqui neste painel, que é o direito de solicitar asilo, previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e lembrar que neste contexto, nem sempre os Estados nacionais conseguem garantir estes direitos às suas populações. A obrigação do Estado é garantir ao seu cidadão o bem-estar, controle do equilíbrio social e os direitos fundamentais.

Mas muitas vezes, o Estado ou não garante estes direitos ou o próprio Estado é o agente que viola estes direitos, e quando isto acontece, que destino restarão (sic) às pessoas que sofreriam, sofrem uma perseguição em razão de opinião política, sexo, raça, nacionalidade, grupo social. O que fazer? Um cidadão que está dentro de seu país e vê ou o seu governo inerte diante de uma perseguição com prisões, tortura, execuções, violações de direitos, ou o governo não consegue protegê-lo disso, ou o Governo persegue, é o agente perseguidor. A essa pessoa só restam duas alternativas: ou se deixar imolar, ou sair do país. E em geral, as pessoas saem do país, e ao sair do país elas vão sair numa situação fragilizada, numa situação de necessidades básicas a serem supridas, e em geral, em situação de traumas muito fortes, pela perda de familiares, pela perda de sua vida cotidiana, pela perda de amigos, pela perda da identidade nacional, e principalmente, pela perda do respeito à própria pátria, que ou não lhe garante estes direitos, ou ela mesma viola. E nesse contexto, o que fazer com esta pessoa? Bater de porta em porta, esperar que um ou outro país tenha uma boa vontade, ou entrar clandestinamente pelas fronteiras, e ficar parado naquele ponto, esperando uma solução divina talvez para o seu problema somente.

É por essa razão que existe o sistema dentro das Nações Unidas desenvolvido a partir da 2ª Guerra Mundial, a Convenção, um instrumento internacional, e o órgão criado depois da Convenção, que é o ACNUR, criado antes, para tratar do tema dos refugiados no mundo. Mas, tanto a Convenção, que é um marco normativo quanto o ACNUR, que é um órgão, de fomento à proteção e assistência aos refugiados no mundo, não pode abrigar refugiados, quem abriga refugiados são os países, somos nós, governos. Então, nesse ponto, é fundamental que exista (sic) países que, tendo consciência disso, tenham condições de outorgar proteção internacional àquela pessoa cujo país de origem não conseguiu outorgar, é simples.

Ao atravessar uma fronteira, alguém vai ter que outorgar essa proteção, já que falhou seu sistema nacional, uma falha da sociedade, uma falha do sistema nacional. E essa pessoa, ao ser protegida, ela teria primeiro o direito de ter acesso a um procedimento de solicitação, depois caso reconhecida como refugiada, o direito à vida normal, ao exercício dos direitos civis regulares, porque senão não vai ter adiantado nada ter saído de seu país em busca de proteção, se a proteção não é ampla, não é plena, e não permite de fato a reconstrução destes princípios, que eu disse, violados numa causa, numa razão de perseguição. Na realidade, o conceito de refugiado que está na Convenção de 51, ele foi um conceito específico para a Segunda Guerra Mundial, a Declaração de Cartagena, o Protocolo de 67 universalizou, a Declaração de Cartagena amplia esse princípio. Na realidade, acho que a definição de refúgio, ela pode se resumir a uma frase muito curta, uma coisa muito curta que é outorgar proteção a quem necessita, ponto.

Essa pode ser uma definição de refúgio facilmente assimilável, que é outorgar proteção internacional àquelas pessoas que necessitam de proteção, e nosso países, ou quase a totalidade dos países se comprometeram quando assinaram e ratificaram a Convenção de 51. O grande problema acaba sendo a aplicação deste conceito de uma maneira mais ampla. A pessoa ao chegar em um país e ao pedir refúgio, ele (sic) necessariamente, o primeiro foco é distinguí-lo do imigrante comum, porque o imigrante comum em geral está num direito legítimo de buscar um sonho, um sonho de uma nova vida, um sonho de prosperidade. Os países, todos os países têm em suas políticas externas, o conceito de divulgação, “vamos divulgar externamente que nós somos bem, que nós somos ricos, vamos divulgar externamente que nós somos um país democrático, justo, com pleno emprego”, e as pessoas vêem esse sonho e compram esse sonho, e têm o direito legítimo de tentar emigrar, Nessa sala todos nós, todos nós, somos de alguma nacionalidade, mas somos todos descendentes de imigrantes, praticamente.

O que mostra que as imigrações permitiram a formação de toda a América Latina. As migrações têm essa vertente, e o homem é um migrante por natureza, desde a sua origem pré-histórica. Agora claro que dentro de um sistema nacional, os países eles regulam a entrada de fluxos de estrangeiros, é um direito legítimo de regular essa entrada de fluxos de estrangeiros. Mas também é uma obrigação, e o direito dos imigrantes, de ter tratamento digno e adequado à sua condição, e não como foi dito por várias vezes, um tratamento muito vinculado à questão do direito penal, como tem sido hoje em várias partes do mundo.

Há movimentos, inclusive muito centrados, de se colocar o tema do imigrante ilegal como tema de direito penal, o direito penal pode até e deve ser aplicado às máfias que controlam, que incentivam o tráfico de imigrantes, mas o imigrante é sempre uma vítima desse tráfico. Agora, se o imigrante tem que tem essa situação, a situação de refugiado por si só, é distinta dessa situação de imigrante, porque ele não está ali apenas buscando um sonho de prosperidade, de melhoria, que seria legítimo buscar, mas ele está ali para salvar sua vida, sua liberdade, sua integridade física, ele está em situação de desespero, e o primeiro ponto que a gente tem que ter em nossas legislações é a nítida separação destes dois conceitos, entre imigrantes e refugiados, ainda que ambos mereçam tratamento humanitário e digno, mas a separação, porque um necessita de uma imediata, efetiva e ampla proteção do Estado que o recebe, que o acolhe.

Na realidade, a Declaração de Cartagena, ela ampliou esse conceito de refugiados, mas a gente não pode, não deve, como muitos países fizeram, como o Brasil fez até 89, usar os institutos, as definições jurídicas, para limitar os direitos de petição, o direito de acesso ao refúgio. O Brasil, lamentavelmente, só levantou a reserva geográfica em 1989, muito recentemente, Será que hoje, se uma pessoa chegar, pedir refúgio e não se enquadrar especificamente nas definições, porque não é por raça, não por nacionalidade, não é por grupo social, não é por opinião política, mas simplesmente porque há uma

guerra, ou porque há uma grave e generalizada violação de direitos humanos, é porque essa pessoa entrou num sistema de vida incompatível com o Estado nacional que começa a persegui-la, será que a definição ampliada, ela não deve ser vista caso a caso, e talvez, dentro desse conceito de que se merece a proteção, deverá ser outorgada essa proteção? Até que ponto as nossas leis elas não avançar ainda mais? A lei brasileira avançou ainda sobre Cartagena, sobre a Convenção de 1951 a considerar como refugiadas as pessoas que por grave e generalizada violação dos direitos humanos tiveram que deixar seu país. E aí, o conceito expresso de direitos humanos, refúgio. Há uma grave e generalizada violação dos direitos em um país e eu preciso sair dele, mas até que ponto qualquer causa de perseguição não deveria ser o conceito a ensejar o refúgio? Talvez hoje no cenário internacional, nós deveríamos estar trabalhando com a ampliação ainda maior do conceito de refugiado.

O conceito vinculado a esse tema, do Estado Nacional falhar na proteção desses direitos básicos, previstos nas cartas das Nações Unidas de Direitos Humanos. Agora o que se percebe hoje é que há, como foi dito aqui nessa mesa hoje, pelo professor Cançado Trindade, há políticas restritivas em quase todo o mundo, e lamentavelmente, misturando estes dois conceitos, aí é que vem exatamente o erro, do refugiado com o imigrante comum. Sob o pretexto de políticas migratórias, de controle migratório, e necessidades de se combater o terrorismo ou o tráfico de imigrantes, o que países têm feito é combater a imigração, e mesclando conceitos de refugiado com conceitos de imigrantes, porque aí eu já combato tudo e faço praticamente uma muralha em torno das minhas fronteiras para recepção destas pessoas. E é lamentável que isto seja visto desta maneira, na maior parte do mundo.

Porque o mundo caminhava, no final do século passado, para instituições supra-nacionais que defenderiam o cidadão destas violações do Estado dos direitos humanos, como o Tribunal Penal Internacional, por exemplo, criado para julgar aquele dirigente de Estado, aquele presidente, enfim, aquele grupo que praticasse genocídio, provocasse crimes de guerra, era a universalização da justiça em proteção da sociedade, porque se essa pessoa aqui o faz, a sociedade é vítima e não tem como se defender, ou vai ter que pegar arma e entrar num confronto armado para equilibrar as forças caso tenha condições de fazê-lo diante de uma violação de direitos.

Caminhávamos para um direito supra-nacional, para conceitos universais, vinculados a direitos humanos, à proteção internacional, a direitos básicos, e a grande esperança que tínhamos, no início do século XXI, era de que estes conceitos seriam ampliados e que o mundo passaria a ser vigilante dele mesmo, aquele conceito de que ninguém, seja um ditador ou seja um presidente eleito, tem o destino da nação nas suas mãos, no que diz respeito aos direitos humanos não têm, são direitos universais, e a universalização desses direitos começa a sofrer um duríssimo golpe no início do século XXI sob o signo de combate ao terrorismo. Essa é a realidade. E é lamentável que as migrações não consigam chegar ao tema dos direitos humanos no mundo, não conseguem.

Na década de 70 havia uma forte preocupação mundial e restrição a entrada de imigrantes sob conceito ideológico, ou seja, cuidado porque há uma guerra fria, podem ser comunistas, não queremos gente do leste europeu, ou não queremos gente de tal país, há uma ameaça nacional, à segurança nacional pela guerra fria, pela possibilidade de espões e etc entrarem no nosso território, então vamos aplicar políticas migratórias duras sob o manto da segurança nacional na vertente da guerra ideológica fria. Terminada a guerra fria, entramos nos anos 80, os países adotam leis de migração ligadas a que? À proteção do mercado de trabalho, à proteção dos meus sistemas públicos de saúde e educação, que não podem ser sobrecarregados pelos imigrantes. Então começa uma vertente econômica a limitar as migrações, ou seja, fechamos nossas leis de imigração porque o imigrante é um concorrente com os nossos nacionais. E essa política permeou as legislações de imigração de países europeus, americanos e outros do mundo

por praticamente toda a década de 80 e parte da década de 90. Era o conceito de “não quero imigrante que venha trabalhar”, o visto vai ser negado porque você é um potencial trabalhador, e sistemas mais rígidos de controle, deportações, etc. E quando a gente vira o século, numa esperança de que esses conceitos de direitos humanos estavam se universalizando, acontece o lamentável atentado de 11 de Setembro, que deixa marcas ainda piores, e que a gente só espera que seja no início do século, e que não se prolongue tanto. Por que? Porque agora voltamos ao tema da questão da imigração vinculada à segurança nacional. Na década de 70 era o problema ideológico, na década de 80, agora é a segurança nacional, é o grande conceito a ser discutido hoje, a segurança nacional. E para o meu país estar seguro, eu tenho que barrar os imigrantes, eu tenho que limitar o acesso de imigrantes ao meu território, eu tenho que controlar as fronteiras de maneira rígida, submeter as pessoas a tratamento vexatório, indigno, desumano nos aeroportos. Voltamos ao conceito de segurança nacional vinculado ao de migrações, e esse fenômeno começa a se espalhar pelo mundo todo, pelo mundo todo.

Praticamente o que a gente tem ouvido é “adotem sistemas rigorosos nos portos, aeroportos e fronteiras porque isso é irreversível, não virá mais”. E cada vez mais a gente vê o tema dos direitos dos refugiados, dos imigrantes se afastar da temática de direitos humanos. E quando eu falo de maus tratos, do fechamento de fronteiras, eu me refiro aos imigrantes, a pessoas que chegam com uma mala, com algum dinheiro para tentar uma vida nova, com força de trabalho, com saúde física e mental, ou me refiro ao turista, que vem com cartão de crédito, dólares, turismo é negócio, no mundo inteiro, existem ministério do turismo, empresas de desenvolvimento do turismo, de incentivo ao turismo, turista é interessante, todos os países brigam por turistas.

E neste momento, os sistemas migratórios impõem até aos turistas tratamentos desumanos, em nome da segurança nacional. E se esses sistemas nacionais impõem tratamentos desumanos a turistas e a imigrantes, o que dirá dos refugiados? Que não têm o cartão de crédito, que não tem os dólares, para comprovar a condição de estada, que não têm a saúde física muitas vezes, ou a saúde emocional preservada, e que necessitam de uma proteção e de uma assistência daquele Estado recebedor (*sic*). Por diversas negociações internacionais, agente percebeu e contra-argumentou porque víamos um claro e nítido direcionamento do combate ao tráfico de imigrante misturado com o combate à imigração. Temos que combater tráfico de imigrantes, isto não pode acontecer, brasileiros, argentinos, paraguaios, chilenos estão invadindo a Europa, então temos que controlar, e estão nas mãos das máfias, e na realidade, todas as medidas não são contra as máfias, são contra os imigrantes, na realidade, o que se contem é a imigração, e essa contenção faz é com que o poder das máfias aumente cada vez mais, porque fica mais caro burlar as leis de imigração, e fica mais arriscado ao migrante se submeter a um processo de imigração ilegal. E se falamos num cenário tão pessimista das migrações no início deste século, o que dirá dos refugiados?

Agora, temos duas opções: ou assistimos a isso de maneira passiva, e fazemos críticas, escrevemos críticas, que é um trabalho importante, ou fazemos uma reação a esse tipo de posicionamento. E os nosso países, pelo menos os que estão aqui representados, os da nossa região, têm moral, têm condições morais de chegar lá fora e exigir que esse tratamento comece a mudar, fazer uma resistência a esse tipo de posicionamento. Por que? Por “n” razões. Primeiro porque somos países formados por migrações, todos nós. Segundo porque sempre recebemos bem os imigrantes. Terceiro porque até pouco tempo atrás éramos países receptores de imigrantes, e agora, num momento que a América do Sul, e a nossa região passa a ser emissora de emigrantes, nós temos condições de exigir tratamentos dignos de nossos emigrantes, como nós lias outorgamos aos imigrantes europeus, americanos, enfim, de todo mundo que procuraram a nossa região.

Por outro lado, o tema do refúgio é ainda mais preocupante, por que, qual o dever que nós temos então no cenário interno e no cenário externo? Aí o dever é maior do Estado, porque num passado muito recente, nós tivemos que sair dos nossos países por proteção internacional. Quantos argentinos vieram ao Brasil, paraguaios vieram ao Brasil pra fugir das ditaduras? Quantos brasileiros foram ao Chile para sair da ditadura, para fugir da ditadura? Quantos brasileiros, paraguaios, argentinos, uruguaios foram para a Europa fugindo das ditaduras que se instalaram nos nossos países para protegerem suas vidas, e ao receberem o instituto do refúgio, protegeram suas vidas e hoje voltaram e estão dirigindo os nossos países, é curioso isso. No Brasil, metade dos membros do governo foram perseguidos e foram refugiados e exilados.

Deste e do governo anterior. Se tivessem ficado talvez teriam morrido, o que mostra que o tema do refúgio, da imigração não é um tema de direito penal, porque a população elege hoje uma pessoa que no passado foi um refugiado, mas não elege uma pessoa que no passado tenha sido criminosa, ou pelo menos não deveria eleger. Então naquele momento em que aquela pessoa por perseguição política foi considerada um delinqüente, é a proteção internacional que salvou esse delinqüente, e a proteção internacional que permitiu que essa pessoa hoje estivesse com os destinos de um país na mão, um destino legitimamente outorgado pelo voto popular.

Nossos países sofreram isso no passado muito recente, 30 anos atrás, é muito recente esse passado, das ditaduras na América Latina, que geraram fluxos de refugiados. Então hoje, estruturar conceitos de refúgio em nossas legislações, ter isso de maneira sistematizada, ter o livre acesso ao peticionante, ao solicitante de refúgio, ter os direitos civis consagrados ao refugiado, é garantia de que se o sistema começa a se desestruturar dessa maneira, amanhã qualquer pessoa que porventura num retrocesso político de um de nossos países, tenha que buscar refúgio, tenha onde receber esse refúgio. É proteção dos direitos dos nossos filhos, é proteção dos direitos das gerações seguintes. Ninguém está seguro a isto (*sic*).

Quantos países parecem estar em estabilidade democrática e de repente começa uma convulsão e as pessoas têm que sair dali realmente para se proteger. E quem outorgará essa proteção internacional num cenário como esse, em que nem turista tem direitos civis respeitados? Vamos buscar uma ilha no meio do Oceano Atlântico? O ACNUR vai ter que receber na sede em Genebra? Vamos buscar o texto da lei e ficar com ele na mão? Não é isso, são os países que outorgam essa proteção, então são os países é que têm que ter sistemas desenvolvidos e estruturados de proteção internacional, para a proteção de nossos próprios cidadãos, do nosso próprio nacional. Em dezembro de 2000 nós assinamos no MERCOSUL, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio. Isso é um compromisso regional, bastante ousado, que diz no seu parágrafo primeiro, está na pasta distribuída aos senhores esta Declaração: “É de todo conveniente que os Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, em caráter de países associados, contem com uma norma jurídica específica sobre o refúgio, com disposições tendentes a estabelecer procedimentos harmônicos sobre a matéria. Essa norma deve contemplar os princípios gerais sobre a recepção, proteção e assistência aos refugiados, consagrados nos instrumentos internacionais.”

Três: “Os Estados Partes e Associados estudarão a possibilidade de contemplar na definição de refúgio a proteção às vítimas de grave e generalizada violação dos direitos humanos. Os Estados Parte e Associados não aplicarão a quem haja sido reconhecido como refugiado por outro Estado Parte medidas de retorno forçado ao país, onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçadas por motivo de raça, nacionalidade, grupo social, opinião política ou violação grave e generalizada dos direitos humanos, de acordo com as normas internacionais que regem a matéria.” Tem mais uma: “Na medida do possível, os Estados Parte e Associados deverão contar com uma instancia nacional,

com participação da sociedade civil, para implementar políticas sobre refúgio.” Essa Declaração foi assinada por seis ministros do MERCOSUL, e essa Declaração constitui o ponto de partida para o estabelecimento de uma política regional sobre refugiados, ela é um ponto de partida. São nossos países dizendo: no passado sofremos o mesmo problema, temos que consolidar nossas democracias, construir, reforçar e reformar os pilares dessas democracias, e o instituto de refúgio é uma delas. E ao estabelecer uma política regional estaremos protegendo uns aos outros, essa é a realidade, e talvez, dando uma lição ao mundo de que este é o caminho de integração, que este é um caminho de convivência harmônica, pacífica, que essa é uma política digna e decente de Estado, porque eu não sei qual seria a medida mais condenável, se é o Estado que persegue ou se é o Estado que nega proteção. Talvez se equiparem as duas políticas. Porque caminhamos e vamos ter em determinado momento, e talvez muito rapidamente, retomar o caminho da universalização dos direitos humanos.

E aí esses retrocessos, nós vamos ter vencê-los, talvez tenhamos perdido anos de atraso com os atentados de 11 de Setembro, tenhamos surgido (*sic*) anos de atraso. Mas nós precisamos de uma maneira ou de outra reconstruir isso, e a América Latina, é um cenário ideal para este tipo de postura, porque são países liberais, são países com democracias recém-formadas, mas com desejo forte de fortalecimento destes canais democráticos, são países comprometidos com instrumentos regionais bastante sofisticados de proteção internacional de direitos humanos, temos uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, da qual o Professor Antônio Augusto Cançado Trindade foi presidente e hoje é juiz, que atua e tem analisado casos importantes de violação de direitos na nossa região, somos membros do Tribunal Penal Internacional, o Brasil hoje em dia tem juiz no Tribunal Penal Internacional.

Enfim, há de se buscar uma reação a isso, e acho que essa reação deve começar no MERCOSUL, mas deve ir além, deve ser uma reação latino-americana, ou sul-americana, contra esse retrocesso que se estabelece hoje nas relações internacionais e no direito internacional humanitário, e esse é ponto, acho que de reflexão que deve partir uma reunião como essa. É porque é muito fácil a gente dizer ah, nesse momento não adianta, a ONU está fraca, porque ela não conseguiu conter uma guerra no Iraque, não é matéria, a ONU incentiva, a ONU capacita, a ONU treina, o ACNUR está fazendo esse papel, e continua fazendo seu papel, mas não adianta a gente olhar, a ONU somos nós, países. Não adianta tentarmos transferir essa responsabilidade a ninguém, o melhor a fazermos é assumirmos essa responsabilidade e de maneira conjunta e coordenada, o que se propõe mesmo é isso, é um sistema sul-americano de proteção internacional a vítimas de perseguição. Todos os nossos países têm, como eu disse antes, dever legal, por causa da Convenção e das leis internas, e dever moral, por causa do nosso passado, de fazermos isso em nome dos nossos cidadãos.

E o curioso, o Brasil tem adotado durante muitos anos, uma política bastante liberal em termos de refúgio, e pretende adotar agora em termos de migrações. A Argentina tem feito o mesmo, e vários dos nossos países também, e engraçado que não há críticas a esse tipo de posição. No Brasil jamais o governo foi criticado por ter protegido refugiados, por ter aberto suas portas aos refugiados que vinham da África, que vinham de 52 diferentes nacionalidades, porque as nossas populações são populações descendentes de imigrantes, é há um conceito natural de você aceitar imigrante porque ele está vinculado ao seu passado, e aí nós temos talvez um ponto a mais porque se a nossa região está longe dos focos de conflito e nesse momento não recebe refugiados espontaneamente, nós podemos, como solidariedade internacional, participar de políticas de reassentamento, ou de um projeto de reassentamento também, mostrando que temos condições sim, de dar proteção, mostrando que as nossas democracias, elas são jovens, mas elas estão se solidificando, e a melhor maneira de você mostrar à população nacional sua de que a sua democracia é forte, é defendendo o direito de quem não tem, ainda que seja um estrangeiro. O Brasil protege refugiados, o Brasil chegou a receber refugiados reassentados até do Afeganistão, e

houve uma boa aceitação por parte de toda a sociedade brasileira, enfim, na realidade, vivemos numa era de muita intranquilidade, e muitos de nós é pessimista em relação ao cenário internacional, e é curioso, esperávamos um século XXI diferente, e o que a gente vê no século XXI de hoje é um século XXI onde o homem consegue colocar uma nave espacial em Marte, mas deixa um continente inteiro morrer de fome e doença, como a África. O século XXI começa com a rede mundial de Internet interligando todos os países, todas as pessoas, e ao mesmo tempo guerras sangüinárias acontecendo em algumas partes do planeta.

O século XXI começa com tecnologia de ponta em engenharia genética, e várias coisas com clones, e ao mesmo tempo, perseguições por religiões ainda acontecem no mundo. O século XXI começa com uma ciência extremamente desenvolvida e ao mesmo tempo, um egoísmo e individualismo de cada uma das nações ao tentar se fechar nos eu próprio conceito de segurança nacional. Eu acho que a gente tem que contrapor o conceito de segurança nacional com o conceito de segurança internacional, porque em nome da segurança nacional, a gente pode estar deixando milhares ou milhões de pessoas morrerem justamente por não terem essa segurança. É isso que se propõe nesse tipo de reflexão, acho que fica como uma posição brasileira a defesa dessa teoria de que esse assunto não é um assunto brasileiro, não é assunto argentino, uruguaio, paraguaio, chileno, boliviano ou peruano. Ele é um assunto mundial, e a América Latina nesse momento pode sim ir em frente e tentar mudar esse caminho. A globalização ela é um fenômeno real, o que precisamos um pouco é tentar levar um pouco o conceito de globalização também da solidariedade internacional, e esse ponto é o desafio que nós temos que enfrentar, porque senão a gente corre o risco de ver o século XXI começar e terminar com esse triste cenário que o mundo hoje vem mostrando a cada um de nós. Obrigado.

**Exposition: “Human Rights, refuge and national security”**

Thank you. This panel is an important and contemporary one, and emphasizes the problems of refugee protection, human rights and national security. First, it is impossible to identify the subject of refugees and there I go a little further to say the subject of the immigrants, out of the context of human rights, it must be one of the central points we will have to discuss, not only concerning the refugees, but concerning the main part of government representatives who work in the field of immigration and have to bear in mind that they can't divorce the theme of refugees from the theme of human rights.

The fundamental human rights, such as life, freedom, religious freedom, freedom of speech, the right to have a home, a job, but also another right such as mentioned in the 14<sup>th</sup> article of the Universal Declaration of Human Rights, the right to seek asylum, but within this context, the States can't guarantee these rights to their populations. The States guarantee to their citizens their well-being, social balance, and the fundamental rights. But often, the State doesn't guarantee those rights, and the State is the agent that violates them, and when this happens, what is left to the people who suffer persecutions because of their political opinions, race, nationality, social group? What can be done? A citizen realizes that his government is inactive in front of persecutions such as torture, imprisonments, executions, violation of rights, and the government can't protect him from that or it is the one that violates all human rights. Two alternatives are left to this person: let himself be immolated or leave the country. Most of the times, those people leave their countries, but in a very fragile situation, a situation of basic needs, a situation of huge traumas, due to the loss of relatives, of daily life, of friends, of national identity, and mainly of respect to their own country, who didn't guarantee those rights, or violated them. In this context, what can be done for those people? Knocking from door to door, waiting for the goodwill of some country, entering illegally in a country, and risking to be stuck in the border, waiting for some divine solution? That is why a system, within the United Nations System, was developed after the Second World War:

the Convention, an international tool, and the body created before the Convention, UNHCR, to deal with refugees all over the world. But neither the Convention, which is a normative frame, nor UNHCR, an institution working on the protection and assistance of refugees, can shelter them. The ones who receive and shelter the refugees are the countries, we do, the governments. Indeed, there must be countries aware of this situation, able to grant international protection for the people who lack this protection on the behalf of their own countries. When crossing a border, someone must grant protection, to make up for the failure of the national system, of the national society. This person, when being protected, must have the right to have access to the asylum seeking procedure, and when recognized the refugee status, the right to a normal life, to exercise civil rights, because fleeing from his country would be worthless if the protection is not ample and full and doesn't allow in fact the reconstruction of those principles.

In fact, the concept of refugee as described in the 1951 Convention was a specific concept for the Second World War, and the 1967 Protocol universalized it, and the Cartagena Declaration amplified it. Indeed, I think the refugee definition may be synthesized in a short sentence, to grant protection to those who need it, that's all. This could be a very simple definition, and our countries, or almost all countries that signed and ratified the 1951 Convention have committed themselves to that. The biggest problem is the application of this concept in a broader way. When someone arrives in a country and seek asylum, he must be distinguished from the common immigrant, who generally came in the pursuit of a dream of prosperity and new life. Every country in their foreign policies, include the concept of divulgation "we will tell the world that we are a democratic, fair, without unemployment country". And then people watch this dream and come with this in their minds, and they have the legitimate right to emigrate. In this room, all of us, no matter from what nationality, are almost all descendents of immigrants, which underlines the fact that Latin America was formed based on immigration.

Migration has this character, and man is a migrant by nature, since prehistoric times. It is true that the countries regulate those fluxes of foreigners, and they have the legitimate right to do so. But they also have the obligation, and this is a right for the immigrants, to provide them dignified treatment adequate to their condition and not as it has been said many times, to treat them according to the criminal law issue, as it happens in many places all around the world. There is a tendency, to some extent very centralized, to put the illegal immigrant issue as a question of criminal law. The criminal law may and sometimes should be applied to the mafias that control the immigrant smuggle, but the immigrant is always the victim of this smuggle.

Indeed, if the immigrant is in this situation, a refugee situation, it is different from the common immigrant situation, because he is there not looking for a dream of prosperity and better life (a legitimate dream), but he is also there to save his life, his freedom, his physical integrity. He is in a desperate situation, and we must include in our legislations the clear distinction between these concepts, between immigrants and refugees, despite the fact that both deserve a humanitarian and dignified treatment. But there must be a distinction, because one needs immediate, wide and effective protection from the receiving country. Actually, the Cartagena Declaration amplified the refugee concept, but we can not, and should not, like various countries did, like Brazil did until 1989, use the institutes, the juridical definitions to limit the petition rights, the right to seek refugee. Brazil, unfortunately, just removed its geographical limitations in 1989, very recently. What would happen if today a person arrives, asks for refugee status, and if he doesn't fit exactly in the definitions, because it is not because of race, nationality, social group, political opinion, but just because there is a war, or a serious and massive human rights violation, or because this person has adopted a way of life incompatible with the national State, which starts persecuting him? Shouldn't the broader definition be analyzed case by case, and maybe, using this concept that he deserves protection, shouldn't be granted the protection? To what extent should our laws manifest an

advance in treatment of refugees? Brazilian law advanced more on Cartagena, concerning the 1951 Convention, considering refugees as persons who had to leave their countries due to serious and massive human rights violations. Then, the expressed concept of human rights, refugee.

There are serious and massive human rights violations in a country and I need to get out of there, but to what extent are the causes of my persecution that which lead to my becoming a refugee? Maybe in today's international scene, we should be working with an even enlarged concept of refugees. The concept linked to this issue is that of the national State failing protecting the basic rights foreseen in the United Nation's Human Rights Charters. What we notice today, as mentioned before here by Professor Cançado Trindade, are restrictive policies all around the world, and unfortunately, confounding these two concepts, of refugees and common migrants, and that is where the mistake lies. Using the pretext of migration policies, of migration controls, and needs of combating terrorism or migrant smuggling, countries have been combating migration in fact, mixing concepts of refugees with concepts of migrants, because doing like this, you combat everyone and build a wall around your borders against the reception of these people. This vision is lamentable, and it happens in most of the world.

The world was moving, at the end of last century, towards supra-national institutions that would defend citizens from State violations of human rights. For example, the International Criminal Court, created to judge State rulers, presidents, groups that would be carrying out genocide and war crimes. It was the universalization of justice that protecting these societies, for if crimes such as those are committed, the whole of society is a victim, and has no means of defending itself. At worst, people will take arms and fight in order to balance the forces. We were heading towards a supra-national law, universal concepts, linked to human rights, international protection, and basic rights. The biggest hope we had at the beginning of 21<sup>st</sup> Century was that these concepts would be enlarged and the world would be guarding itself, and no one, not a dictator, or an elected president, would have the future of its nation in its hands. The universalization of human rights has been seriously undermined at the beginning of 21<sup>st</sup> Century, with the excuse of combating terrorism.

This is the reality. It is lamentable that migration doesn't reach the same importance as human on the international level. In the 70's, there was great global concern and widespread restrictions on the entry of migrants under an ideological concept, saying "we are careful because there is a Cold War, they could be communists, we don't want people from Eastern Europe, or we don't want people from some countries, there is a threat to national security because of Cold War and the possibility of spies entering our territory." So we apply tighter migration policies under the national security doctrine of the ideological Cold War.

With the end of the Cold War, in the 80's, how did countries adopt migration laws? They were linked to the protection of labor markets and public health and education systems because they can't be overwhelmed by immigrants. Then an economic criteria starts to constrain immigration, which means that we tighten our immigration laws because the immigrant becomes a rival to our own nationals. This policy permeated the immigration legislation of European, American and other countries for all the 80's and part of the 90's. The policy was "I don't want immigrants who come to work here". Visas were denied to potential workers and other tighter mechanisms of control like deportations, etc. were implemented. At the beginning of the new century, there was hope that these concepts of human rights were becoming universal. Then the 9/11 terrorists acts happened, making measures even more severe. While we appreciated these efforts we hope they aren't prolonged for much longer.

Why? Because now we are back to the issue of the immigration linked to national security. In the 70's and 80's, the problem was ideological and now it is national security. The big concept being discussed today is that of national security. For my country to be safe, I have to hinder the migrants, I have to limit their access to my territory, and I have to control the borders in a really rigid way, submitting people to embarrassing, indignant and inhumane treatment in airports. We are back to the concept of national security linked to immigration, and this phenomenon is spreading all over the world. What we have heard is "adopt more rigid systems in airports, ports and borders, because this situation is serious and will not improve for some time".

And we see more and more the thematic of refugees and immigrants rights moving apart from the human rights dialogue. When I speak of bad treatment and closing borders, I am talking about immigrants, people who arrive with a suitcase, some money to start a new life, labor strength, good physical and mental health, or I am talking about tourists, who arrive with credit cards and dollars... Tourism is a business. All around the world there are tourism departments, ministries and companies. Tourists are interesting, all countries want tourists. At this time, immigration systems impose inhuman treatment even for tourists, in the name of national security. If these national systems impose inhuman treatments for tourists, what do they do with refugees? They don't have credit card, they don't have dollars to prove why they are entering the country, most of the time they are not in good physical and mental health and they need protection and assistance from the host country.

In various international negotiations we noticed and argued against that because we have seen a clear and explicit confounding of combating trafficking with combating immigration. We need to combat trafficking. This is impossible. Brazilians, Argentineans, Paraguayans, Chileans are invading Europe, so we need to control it. They are in the hands of the mafias, in fact, all the measures are not against smugglers, but against the immigrants. What it is been really being combated is immigration, and this action makes the smugglers power rise more and more, because it makes an infraction of immigration laws more serious and it's more risky for the migrant to submit himself to an illicit immigration process. If we are talking about a scenario so pessimistic for migrants at the beginning of the century, what can we say about refugees? Now we have two options: we can watch this in a passive way, criticize, denounce, (this is indeed important work); or we can react to this kind of position. And our countries, at least the ones represented here, from our region, they have moral conditions to demand that this kind of treatment change, making a resistance to this kind of position. Why? For various reasons. First, because we are countries formed by immigrants, all of us. Second, because we have always openly received migrants. Third, because until recently, we were receiving countries of immigrants, and now, at a time when South America has become sending countries of immigrants, we are in position to demand dignified treatment of our immigrants, just like we granted to everyone who came to our region, Europeans and Americans alike.

The issue of refugees is even more worrying, because, what is the duty that we have in the internal and external scenario? The State has the biggest obligation, because in the recent past, we had to leave our countries seeking for international protection. How many Argentineans have come to Brazil, Paraguayans have come to Brazil running away from dictatorships? How many Brazilians went to Chile to leave dictatorship, to escape from dictatorship? How many Brazilians, Paraguayans, Argentineans, Uruguayans went to Europe running away from dictatorships in our countries to protect their lives, and they received refugee status, protected their lives and nowadays they are back and they are ruling their countries. This is a curious thing. In Brazil, half of the members of the Government were persecuted, were refugees and went into exile, from both this and previous Governments. If they had stayed here, they would probably have died, and this shows us that the refugee and migration issues should not be

dealt with in a criminal way. The population today will elect a person who was a refugee in the past, but people refuse to elect someone who has been a criminal in the past, or at least should refuse. So, today, once a person, due to political persecution, is considered a delinquent, international protection allows this person to have the destiny of a country in his hands, a destiny legitimately granted by the population through popular election. Our countries suffered this in a recent past, like 30 years ago, it's really recent this past of dictatorships in Latin America that generated refugees' flows.

So today, structuring refugee concepts in our legislations, having this systematized, having free access for the petitioner, for the asylum-seeker, having the civil rights granted to the refugees, these are guarantees that if the system starts to become structured like this, tomorrow any person, in case of a political upheaval in our countries, who needs to seek refuge, will be able to find asylum. It is the protection of our children's rights, the protection of the incoming generation's rights. No one can escape that. How many countries seemed democratically stable and then instability began and people needed to get out of there to protect themselves? Who will grant protection in a situation like this, where not even a tourist has his rights respected? Must we look for an island in the middle of the Atlantic Ocean? Is UNHCR supposed to receive them in its headquarters in Geneva? Are we going to take the written law and hold it in our hands? This is not the right thing. Countries are the ones that grant this protection, so the countries must possess developed and structured systems of international protection, for our own citizens' protection and for our own nationals.

In 2000 December, we from MERCOSUR (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Bolivia and Chile) signed the Rio de Janeiro Declaration on the Institution of Refuge. It is a really audacious regional commitment. Written in its first paragraph, (the Declaration is in the folder that you all received here): "It is convenient that all Member States of MERCOSUR, and Bolivia and Chile, acting like associated countries, have an specific normative about refuge, with dispositions directed for the establishment of harmonic procedures about the matter. This normative must contemplate the general principles on reception, protection and assistance to refugees, as consecrated in the international instruments." Third: "The Member and Associated States will consider the possibility of adding in the refugee definition, protection to the victims of serious and massive human rights violations. The Member and Associated States won't apply to a person who has been recognized as refugee in another Member State measures of forced return to the country where his life, freedoms or physical integrity are threatened due to his race, nationality, social group, political opinion or serious and massive human rights violations, according to the international norms that rule the matter." There is another one: "As possible, the Member and Associated States should have a national instance, with the civil society participation, to implement the refuge policies."

This Declaration had been signed by six ministers of the MERCOSUR, and it is for the establishment of a regional policy on refugees. Our countries are saying that they suffered the same problems in the past, we have to strengthen our democracies, rebuild the pillars of these democracies, and the institution of refuge is one of them. By establishing a new regional policy we will be able to protect one another and maybe to teach the rest of the world that this is the way towards integration, this is the way for a peaceful and harmonious coexistence, and that this is a dignified and decent State policy. Because I don't know is worse: a State that persecutes or a State that denies protection. Maybe they equalize each other on those policies. Because we are moving towards, and maybe quite soon we are going to have to move back to the path of human rights universalization. And these regression, we need to overcome them. Maybe we have had years of delay due to the 09/11 acts. But we need, any way, to rebuild this, and Latin America is an ideal place for this because there are liberal countries, newly established democracies, but with a strong desire to strengthen these democratic channels. There are committed

countries with sophisticated regional instruments in international protection of human rights, such as the Interamerican Court for Human Rights, of which professor Cançado Trindade has been president and now is judge. The Court has analyzed important cases of human rights violations in our region. We are members of the International Criminal Court and Brazil has a judge there now. We need to ignite a transformation begin with the MERCOSUR, but it needs to go beyond here. It must be a Latin American or South American reaction against this corrosion existing in international relations and in international humanitarian law. I think that this kind of reflection must be the beginning point of a meeting such as today's.

It is easy to say that the UN is weak because it didn't manage to prevent the Iraqi war, this is not the point. The UN promotes, capacities, trains, and the UNHCR is doing its role. But we need to do more than just observe. We are the UN, we, the countries. We can't transfer this responsibility to anyone else. The best thing to do is to assume this responsibility together and in a coordinated way. This is what we propose, a South American system of international protection to victims of persecution. All of our countries have, as I said before, the legal obligation, because of the 1951 Convention, national legislation, moral obligation, and historical duty, to do so in name of our citizens. It is curious that Brazil has for a long time adopted a liberal policy on refugees, and plans to adopt one also on immigration. Argentina did the same, and a lot of countries did so. It is surprising that there is no criticism towards this kind of position. There has never been any criticism in Brazil against any government for having a protective policy on refugees, for opening its doors to African refugees of 52 different nationalities. This is because our people have immigrant roots, and it is a natural thing here to accept immigrants because they are linked to our past.

Another point is if our countries are not close to a country of conflict today, and we are not receiving refugees directly right now, we may, in international solidarity, participate in resettlement programs to show that we are able to offer protection. Even if our democracies are young, they are strengthening, and the best way to show this is defending the rights of those who lack them, even if they are foreigners. Brazil protects refugees, Brazil even received a group of resettled Afghans, who were well accepted by Brazilian society.

In fact, we live in an era of turbulence, and most of us are pessimists about the international situation. It is curious, because we were hoping for a different 21<sup>st</sup> century, and what we can see of this 21<sup>st</sup> century is that men are able to send space ships to Mars, but let a whole continent starve to death, such as Africa. The 21<sup>st</sup> century began with Internet linking every country, every one, but began at the same time with bloody wars in some parts of the world. The 21<sup>st</sup> century began with advanced technology in the field of genetics and things such as cloning, but at the same time, religious persecutions continue to happen all over the world. The 21<sup>st</sup> century began with scientific advancements, but at the same time, with an individualism and egoism of every nation, trying to close themselves off the grounds of their own concepts of national security. I think we have to oppose the concept of national security with the concept of international security, because in the name of this national security concept, we may let thousands and thousands of people die just because they can't have this security. And that is what we propose, this kind of reflection. I think it is a Brazilian position to defend the theory that this is not a Brazilian issue, it is not an Argentinean, Uruguayan, Paraguayan, Chilean, Bolivian or Peruvian issue, it is a worldwide problem. Latin America can, right now, try to change this path. Globalization is a real phenomenon, and we need to introduce in the globalization concept the idea of international solidarity, and this is our main challenge, or else we will see the 21<sup>st</sup> century end as it began, with that sad scenario that the world shows to each of us today. Thank you.

**INFORME DE LA III REUNIÓN SUB-REGIONAL PREPARATORIA  
“LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS  
AL CONMEMORARSE EL VIGÉSIMO ANIVERSARIO  
DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA  
SOBRE LOS REFUGIADOS”**

Cartagena de Indias, Colombia, 16-17 de septiembre de 2004

## **I. INTRODUCCIÓN**

Para conmemorar el 20 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, a celebrarse los días 15 y 16 de noviembre en la Ciudad de México, 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 los Refugiados (ACNUR), han extendido una invitación a los gobiernos, expertos y diferentes sectores de la sociedad civil para analizar los principales desafíos que enfrenta hoy en día la protección de los refugiados en América Latina, e identificar 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 adoptada en 1984.

La Reunión de Cartagena de Indias, celebrada los días 16 y 17 setiembre 2004, convocada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ha reunido a los representantes gubernamentales de Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Además, representantes del gobierno de México, en calidad de anfitrión del evento conmemorativo, participaron como observadores, al igual que un representante de la Comunidad Andina de Naciones.

*Reconociendo* la importante contribución de América Latina y del Sistema Interamericano de derechos humanos a la protección internacional de los derechos de la persona, el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados es tanto una oportunidad para conmemorar como para fortalecer un proceso regional que promueva la protección efectiva de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados, así como de otras personas que requieren protección, dentro de un marco de cooperación regional e internacional, sobre la base de los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida, haciendo un debido balance entre las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados y las necesidades humanitarias de quienes requieren protección, salvaguardando el carácter pacífico, apolítico y humanitario del asilo.

*Reconociendo* la importancia de los principios recogidos por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados para brindar protección y buscar soluciones duraderas, se constató la necesidad de avanzar en una consideración más profunda de sus recomendaciones, a la luz de la existencia de otras situaciones no contempladas al momento de su adopción.

*Reconociendo* que todos los países de la región han adoptado legislación en materia de refugiados, así como la existencia de otras personas que requieren protección, se tomó nota que algunos Estados han incorporado la definición de refugiado recomendada por la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena en su normativa interna, mientras que otros han tomado algunos de sus elementos como fuentes de interpretación o han establecido regímenes de protección temporal.

*La Reunión constató* la magnitud de los fenómenos de desplazamiento forzado y flujos migratorios mixtos, en particular los que se concentran en las fronteras de algunos de los países convocados.

*La Reunión ratificó* la condición de la persona como sujeto de derechos, en especial ante situaciones en las cuales por varios motivos no se solicita la condición de refugiado.

La Reunión Sub-regional Preparatoria de Cartagena de Indias, convocada por el ACNUR, relativa a “La Protección Internacional de Refugiados al Conmemorarse el Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados” *reiteró* la voluntad política de buscar soluciones regionales a los problemas comunes y convino en las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación:

## II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Reunión de representantes gubernamentales de los países participantes:

1. *Subrayó* que ante la gravedad de la problemática de desplazamiento forzoso en la región es necesario atender sus causas y, a la vez, desarrollar políticas y soluciones pragmáticas para brindar protección efectiva a quienes la requieren.
2. *Reiteró* la necesidad de impulsar el trabajo en las fronteras binacionales, promoviendo el desarrollo social y económico, que beneficie por igual a las personas que requieren protección internacional y a las poblaciones locales de acogida.
3. *Subrayó* la complejidad de la crisis humanitaria de esta región, notando las diferencias entre la misma y la crisis de América Central de los años ochenta, entre otros elementos distintivos se señalan la dispersión de la población beneficiaria, la necesidad de combatir su “invisibilidad” y marginalidad, con el propósito de atraer la cooperación internacional, en un contexto en el que existen amenazas emergentes a la seguridad, tales como terrorismo, persistencia del crimen organizado, narcotráfico, tráfico de migrantes y trata de personas, tráfico de armas, y otras, destacándose que estos nuevos fenómenos de delincuencia transnacional generan legítimas preocupaciones de seguridad por parte de los Estados de la región.
4. *Reconoció* la necesidad de tomar en cuenta el perfil de la población desarraigada, que principalmente se constituye por población rural, agrícola, con una mayoría de mujeres y niños, y con un impacto desproporcionado en la población altamente vulnerable como grupos étnicos, ancianos y discapacitados, para facilitar la determinación de su condición y el diseño y puesta en práctica de programas de protección e integración local que recojan las necesidades específicas de este grupo de población, tomando en cuenta las necesidades de las comunidades de acogida.
5. *Reconoció* la crisis humanitaria generada por el ingreso en algunos países de personas que requieren protección, y se señaló que las medidas a ser tomadas conllevan costos financieros de envergadura

que exceden las posibilidades de los Estados y que requieren no sólo voluntad política sino también el decidido apoyo de la comunidad internacional.

6. *Reafirmó* el carácter de *ius cogens* del principio de no-devolución (*non-refoulement*), como pilar fundamental del derecho internacional de los refugiados, el cual ha sido desarrollado en otros instrumentos de derechos humanos vigentes en la región.
7. *Instó a los Estados a respetar y garantizar* las normas de derechos humanos y del derecho humanitario, y en particular del principio de no discriminación de las personas en razón de su condición de refugiado y desplazado.
8. *Reiteró* la importancia de disposiciones constitucionales y legales en materia de refugiados, así como de las normas y políticas de derechos humanos, y se enfatizó la necesidad de lograr la armonización e integración de ellas para garantizar una protección efectiva de la persona.
9. *Resaltó* la importancia de profundizar el análisis y estudio de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, a efectos de actualizarla incluyendo elementos relativos a los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la interpretación de las cláusulas de exclusión, a través de un diálogo amplio y abierto con miras a la sistematización de la práctica estatal y la doctrina.
10. *Reconoció* la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales creados para la determinación de la condición de refugiado, dotándoles de mayores recursos técnicos y financieros, proporcionándoles capacitación y asesoría técnica por parte del ACNUR.
11. *Reconoció* la importancia de arribar a soluciones multilaterales y/o regionales, sin perjuicio de los acuerdos bilaterales existentes, que permitan adoptar soluciones coherentes, viables y respetuosas de los principios y normas de protección internacional, con la participación del ACNUR.
12. *Reconoció* la importancia de la alerta temprana y la prevención, entendida como la necesidad de evitar o mitigar una crisis humanitaria mediante el respeto y garantía del goce efectivo de derechos humanos, a través de la presencia y acción concertada de todas las instancias competentes del Estado, excluyendo mecanismos de contención de la población.
13. *Reconoció* la importancia y necesidad de llevar a cabo procesos de capacitación de manera sostenida a efectos de profesionalizar los órganos administrativos encargados de la determinación de la condición de refugiado, así como capacitación y sensibilización de todos los funcionarios públicos que tienen competencia en la materia, para la identificación y protección de estas poblaciones, particularmente en las zonas fronterizas.
14. *Subrayó* la relevancia de realizar programas de sensibilización de la población local para prevenir toda forma de discriminación.
15. *Reconoció* el desarrollo de buenas prácticas estatales, en materias de acceso a servicios básicos, educación, salud, proyectos productivos y de generación de empleos y documentación, constatándose la importancia de difundir dichas prácticas y promover su continuación, así como la necesidad de que en los marcos de integración local y autosuficiencia de las poblaciones necesitadas de protección, se beneficie igualmente a las poblaciones locales de las comunidades receptoras.

16. *Recomendó* que dada la confusión terminológica propia del dualismo “asilo-refugio” y sus implicaciones para la protección internacional, el ACNUR elabore, en consulta con los Estados de la región, un glosario de términos jurídicos en materia de refugiados, que permita aclarar a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, los conceptos para superar esta y otras confusiones terminológicas, teniendo en cuenta la tradición latinoamericana de asilo.
17. *Reconoció* la importancia de realizar reuniones periódicas regulares entre los países participantes para propiciar el diálogo y la cooperación, y encontrar soluciones adecuadas a la problemática humanitaria.
18. *Subrayó* la importancia de la cooperación con organismos internacionales y regionales del Sistema de Naciones Unidas, en particular el ACNUR, del Sistema Interamericano y la Comunidad Andina de Naciones. En este sentido, se acordó someter a la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la propuesta de creación de un comité andino de autoridades responsables del tema de refugiados y asilo. Sobre la base de dicha propuesta, se sugirió que entre otras atribuciones, dicho órgano podría intercambiar experiencias e información, cooperación regional sur-sur, búsqueda de recursos de cooperación técnica y financiera para el desarrollo de las fronteras, armonización de las legislaciones y los procedimientos, emisión de opiniones técnicas ante la Secretaria General y el Consejo Andino de Ministerios de Relaciones Exteriores por propia iniciativa o a solicitud de ellos, y aprobación de su propio reglamento.
19. *Tomó nota* con satisfacción de la recomendación sobre la posibilidad del establecimiento de un programa de reasentamiento regional fundado en los principios de la solidaridad internacional y responsabilidad compartida, bajo los términos propuestos por el gobierno de Brasil y apoyado por los demás participantes en la II reunión sub-regional llevada a cabo en Brasilia en el marco de la conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena. A este respecto, se recomendó el establecimiento a la mayor brevedad de mecanismos para su ejecución efectiva, con la aspiración de que este programa sirva como instrumento de mitigación del impacto de la situación humanitaria que enfrentan los países de la región, y que este programa sea ejecutado de forma sostenida. Se reiteró, como mencionado en la reunión de Brasilia, que estas medidas han de ser consideradas no como una carga compartida sino como un deber de solidaridad internacional.
20. En relación a la Comunidad Andina de Naciones, los países miembros presentes en esta reunión *tomaron nota* de la conveniencia de que se otorgue carácter vinculante a la Carta Andina de Naciones, por su vinculación con el tema de refugiados.
21. *Recomendó* que en el marco de la ejecución del plan de acción a ser adoptado en México se reitere ante los países cooperantes la necesidad de brindar apoyo a los países de la región y que se elabore un plan estratégico que responda a la problemática y que abarque los problemas específicos de la región. Dichos programas deberían ser enfocados, entre otros, a los temas de fortalecimiento institucional, fortalecimiento de los mecanismos de protección, incluyendo las redes de protección, e iniciativas de integración local, que beneficien por igual a la población local receptora.
22. *Constató* la necesidad de buscar mecanismos para determinar los números de personas que requieren protección que permitan medir con mejor exactitud la magnitud de las necesidades que la crisis humanitaria plantea.
23. *Instó* a los Estados que aún no lo han hecho, para que adopten medidas para asegurar y respetar el derecho subjetivo de los refugiados de buscar y recibir asilo consagrado en el Artículo 22(7) de la Convención Americana de Derechos Humanos y sus desarrollos constitucionales nacionales.

**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**

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.

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.

*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 internamente, 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.

*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.

*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.

*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.

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 de el 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 no 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* 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 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 a cabo 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.

## **ASPECTOS IMPORTANTES DE LA REUNIÓN DE BOGOTÁ DE SOCIEDAD CIVIL**

*Martha Skretteberg*  
El Consejo Noruego para Refugiados

Quisiera iniciar estas palabras señalando que durante todo este proceso de conmemoración de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, el Consejo Noruego para Refugiados ha tenido el honor de facilitar y coordinar la participación de las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de iglesia, academia, e institucionales nacionales de promoción y protección de derechos humanos. Estamos convencidos que sin la participación de la sociedad civil e instituciones nacionales el proceso hubiera carecido de legitimidad.

En las reuniones de San José y de Brasilia, el Consejo Noruego hizo posible y dio apoyo a la sociedad civil para que tuviera una participación muy activa y se lograra un diálogo franco y constructivo con los representantes de los gobiernos, alcanzándose así las conclusiones y recomendaciones ya resumidas en esta reunión por los ponentes que me antecedieron.

La cuarta reunión sub regional preparatoria, convocada por el Consejo Noruego para Refugiados, tuvo lugar en Bogotá, Colombia (7 y 8 Octubre) y convocó a la sociedad civil de Ecuador, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela.

Durante esta reunión, se pudo vivir un diálogo constructivo, que ha reafirmado la validez y la vigencia de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, y reflejado el compromiso de la sociedad civil de seguir trabajando por la protección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en la región.

Las conclusiones de la reunión reflejan algunos de los importantes ejes transversales que estuvieron presentes en todas las reuniones, tales como el reafirmar la vigencia y legitimidad de la Declaración de Cartagena; la importancia de la complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de refugiados, como única fórmula de dar protección efectiva a la persona humana. También se enfatizó en la debida protección que los Estados deben dar a las personas refugiadas y desplazadas, en cumplimiento de sus obligaciones nacionales e internacionales en estas materias así como el cumplimiento del principio de no devolución y la prohibición del rechazo en las fronteras, como norma de *ius cogens*.

Las reuniones, y en especial la de Bogotá, recalcaron la necesidad de que los Estados den cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, tales como salud, educación y vivienda. Se reiteró también la necesidad de no usar neologismos o terminologías imprecisas tales como “desplazados en tránsito”, que carecen de contenido jurídico y tienen implicaciones negativas sobre la calidad de la protección y el ejercicio efectivo de los derechos. En todas las reuniones, y con mucho detalle en la reunión de Bogotá, se puso énfasis en la importancia de prevenir, combatir y

eliminar todas las formas de discriminación y xenofobia contra los desplazados internos, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado.

Especial preocupación se manifestó respecto al 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, así como de tomar las medidas necesarias para satisfacer las necesidades especiales de protección de ciertos grupos de población.

Al igual que en las demás reuniones, la de Bogotá expresó su preocupación por las zonas fronterizas y enfatizó en 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.

Dentro de la misma línea marcada por las demás reuniones, en Bogotá se destacó 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 y se 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.

La reunión de Bogotá, 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”.

Así como en las demás reuniones, se enfatizó la importancia de que frente a los problemas de las personas refugiadas y desplazadas se han de buscar soluciones duraderas. Además de la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y el reasentamiento, es importante buscar fórmulas estratégicas para la integración local, que tengan en cuenta las necesidades específicas de las personas desplazadas, lo cual es un gran desafío que requiere no sólo voluntad política de los gobiernos, sino que también un decidido apoyo de la comunidad internacional.

Todo el proceso preparatorio de la conmemoración de Cartagena ha destacado el aporte positivo brindado por las Organizaciones No Gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, así como de las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos y se ha instado a los Estados de la región y a la comunidad internacional a apoyar a dichas organizaciones para que continúen su labor a favor de las personas que requieren protección en la región, prestando asistencia

jurídica, supervisando el cumplimiento de la normativa existente y a que contribuyan con sus opiniones y aportes técnicos en la elaboración y aplicación de políticas públicas que aseguren y garanticen la protección de las personas.

Además de los ejes transversales que estuvieron presentes en todas las reuniones, la reunión de sociedad civil de Bogotá enfatizó aspectos singulares, cruciales en la protección de las personas víctimas del desplazamiento forzado en la región.

En primer, lugar se lamentó que en la sub región andina 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. En este sentido, exhortó a los Estados de la región a proporcionar espacios estables de interlocución con la sociedad civil y representantes de los 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.

En este sentido, se constató la existencia de una crisis humanitaria en la región, cuya expresión más dramática ha sido el desplazamiento forzado de más de tres millones de personas dentro del territorio colombiano. Se 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 visualizar 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.

En Bogotá se constató que la normativa interna de los distintos países de la región andina y Panamá son disímiles y recalcó 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.

Se 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.

También se 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.

Se 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.

En la reunión de Bogotá se reconoció la 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.

Finalmente, es importante señalar que el diálogo fructífero que se ha logrado en este proceso preparatorio entre la sociedad civil, los gobiernos y el ACNUR se mantenga en con el mismo espíritu constructivo para lograr así una efectiva protección de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.