



## Documento Conceptual

(actualizado a enero de 2014)<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

En el año 2014 se celebra el **30 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984** (en adelante “la Declaración de Cartagena”). Durante los últimos treinta años, la solidaridad y cooperación regional – de la cual la Declaración de Cartagena es un ejemplo – han demostrado ser efectivas en el tratamiento de situaciones nuevas y de larga data del desplazamiento forzoso en las Américas.

En el año 2004, con motivo de su vigésimo aniversario, veinte gobiernos en América Latina y el Caribe adoptaron lo que se conoce como la *Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, que ha funcionado en el transcurso de los siguientes diez años como el marco estratégico común para los gobiernos, el ACNUR, la sociedad civil y la comunidad internacional.

El ACNUR ha invitado a los gobiernos y a la sociedad civil a utilizar una vez más el marco pragmático y flexible que proporciona el Plan de Acción de México, para responder a los **desafíos de la próxima década** y avanzar de forma estratégica en nuestro trabajo a favor de las personas necesitadas de protección internacional– incluyendo refugiados y solicitantes de asilo, personas apátridas y desplazados internos. Asimismo, es una oportunidad para reiterar el compromiso de la región hacia la protección internacional, para destacar la importancia de los instrumentos regionales y de su contribución al régimen de asilo universal y para reafirmar el carácter central de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en el sistema de asilo interamericano.

El proceso conmemorativo de “*Cartagena +30*” no es una ocasión para suscribir otra vez la letra de la Declaración de Cartagena, sino que tiene como objetivo que los Estados de la región adopten un

---

<sup>1</sup> Este Documento Conceptual no será objeto de más actualizaciones. Los comentarios ofrecidos por gobiernos u otros participantes a partir de enero del 2014 serán incluidos, como corresponda, en los Documentos de Discusión de cada reunión subregional y/o en las respectivas agendas.

**nuevo marco estratégico** que permita impulsar la protección de la región y las soluciones duraderas para la próxima década.

Este documento es una actualización al documento conceptual compartido con los gobiernos y la sociedad civil el pasado mayo, mantiene la centralidad del mismo e incluye las aportaciones principales del proceso inicial de consultas.

## II. ANTECEDENTES

La Declaración de Cartagena es un instrumento regional no vinculante, adoptado en el año de 1984 por un grupo de expertos gubernamentales de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Es el resultado de un Coloquio sobre la Protección internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia y que se centró en los problemas legales y humanitarios que afectaban a los refugiados centroamericanos.

La importancia de la Declaración de Cartagena como una herramienta de protección regional ha sido reiterada por las Naciones Unidas (ONU) y por la Organización de Estados Americanos (OEA). Este instrumento regional se basa en la práctica generosa de conceder el asilo en las Américas y reitera importantes normas y principios del Derecho Internacional de los Refugiados. Mientras que la Declaración de Cartagena establece una serie de recomendaciones para el trato humanitario y las soluciones duraderas para aquellas personas necesitadas de protección internacional, es mejor conocida por su recomendación de ampliar la definición de refugiado aplicable en la región, que ha sido incluida en la legislación nacional de catorce países<sup>2</sup>.

La relevancia y la validez de la Declaración de Cartagena se reiteraron en el año de 1994 con motivo de su décimo aniversario. Este evento condujo a la adopción de la *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, la cual analiza la importancia de la Declaración de Cartagena como una herramienta de protección, y además se refiere a la necesidad de abordar la difícil situación de los desplazados internos en la región.

En el año 2004, la conmemoración de su vigésimo aniversario resultó en la adopción de la *Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, que no sólo reafirmó importantes principios de protección, sino que por primera vez creó un Plan de Acción Regional que introdujo “programas de solidaridad” innovadores, que han promovido la protección y el logro de soluciones para aquellas personas necesitadas de protección internacional.

En el año 2010, dieciocho países se reunieron en Brasil para celebrar el sexagésimo aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el quincuagésimo aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, y adoptaron la *Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano*. Este evento inauguró un proceso conmemorativo que culminó en diciembre de 2011, en una reunión ministerial

---

<sup>2</sup> Argentina, Belice (utilizando la redacción de la OUA), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, Perú y Uruguay

en Ginebra. La reunión brindó a los Estados la oportunidad de asumir compromisos concretos para abordar asuntos específicos sobre la apatridia y el desplazamiento forzoso, así como recomendaciones más amplias orientadas al futuro. La Declaración de Brasilia recomendó la aplicación del **Plan de Acción de México** como un marco regional para responder a los nuevos desafíos que se plantean en la región, tales como la protección en el contexto de los movimientos migratorios mixtos y la apatridia.

Por último, en el año 2012, con ocasión de la primera reunión de la Comisión Nacional de Refugiados de los Estados Miembros y Asociados del bloque del Mercosur, los países participantes apoyaron la organización del evento conmemorativo para celebrar el 30 aniversario de la Declaración de Cartagena, “con el objetivo de adoptar una nueva Declaración y Plan de Acción para abordar los nuevos desafíos en la protección internacional de los refugiados en América Latina y en el Caribe en la próxima década”. Además, decidieron organizar en cooperación con el ACNUR, consultas regionales con el objetivo de analizar en forma conjunta los desafíos actuales y los ejes de acción para la protección internacional de los refugiados y personas apátridas.

### III. CONTEXTO REGIONAL

El continente americano tiene una larga tradición de conceder asilo y de proteger los derechos humanos. Los estándares de protección y la legislación de refugiados son generalmente altos. A pesar de las fortalezas en general, la implementación de mecanismos de protección completamente efectivos para personas necesitadas de protección internacional continúa planteando desafíos, principalmente con respecto a: el acceso al asilo, la calidad de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado; el acceso a oportunidades de medios de vida sostenibles y el disfrute efectivo de derechos, y el logro de soluciones duraderas y sostenibles.

Además, las preocupaciones legítimas de los Estados por su seguridad nacional y la incompatibilidad percibida con respecto a sus obligaciones de protección internacional sigue siendo un desafío, que debe abordarse mediante el diálogo y la cooperación regional. Asimismo, la región se enfrenta a situaciones nuevas que están teniendo un impacto humanitario en la población y en algunos casos conduce al desplazamiento forzoso; mientras que procesos políticos recientes podrían abrir el camino a una futura solución de los conflictos de larga data.

En algunas partes del continente, en particular en Honduras, Guatemala y El Salvador, los actos del crimen organizado transnacional están causando el desplazamiento de población víctimas de la violencia delictiva de estos grupos. En algunos países como Estados Unidos de América, Costa Rica y Nicaragua, por mencionar algunos, se está registrando un aumento importante de solicitudes de la condición de refugiado por estos motivos, afectando desproporcionalmente a las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

El proceso *Cartagena +30* es un foro adecuado para analizar estas situaciones, que se manifiestan de igual manera en otros continentes, y de esta forma aportar nuevas ideas. No se pretende con esta discusión ampliar el ámbito de actuación del ACNUR, ni por supuesto sobredimensionar el impacto humanitario de un fenómeno que los Estados tratan de contener y reducir a través de los órganos de seguridad y las actuaciones y políticas nacionales e internacionales desarrolladas a tal efecto. Pero si

se considera que algunas situaciones específicas deben ser analizadas además desde un ángulo humanitario y de protección, bajo una perspectiva regional, a través de la cooperación regional e internacional y de un diálogo Norte-Sur y Sur-Sur en el continente.

#### **IV. AMPLIAS CONSULTAS**

*Cartagena +30* representa una oportunidad para que los países de América Latina y el Caribe lleven a cabo una reflexión sobre los progresos realizados y los desafíos de protección que enfrenta el continente, y cómo abordarlos en una forma pragmática e innovadora, basándose en los resultados y avances del Plan de Acción de México de 2004. Esta reflexión, dirigida por los gobiernos, involucra a la sociedad civil, a las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, la academia, la comunidad internacional y las personas necesitadas de protección internacional.

El **Gobierno de Brasil** ha confirmado su voluntad de auspiciar la reunión final Ministerial en Brasilia, a principios de diciembre del 2014. Además Brasil ha ofrecido generosamente una contribución financiera para el evento, y para la implementación de proyectos de protección y soluciones, los cuales se enmarcan claramente dentro de las prioridades señaladas por los países durante el proceso inicial de consultas.

Con base en el documento conceptual compartido en mayo del 2013, el ACNUR ha llevado a cabo **primeras consultas** con los gobiernos y la sociedad civil y ha recogido importantes insumos. Una reflexión general es la necesidad de sistematizar los logros e impacto del Plan de Acción de México, que debe de servir como pilar sobre el que construir el nuevo plan regional. También se hace notar la necesidad de fortalecer la cooperación internacional y la solidaridad regional.

Hay un reconocimiento de los grandes avances conseguidos en los sistemas nacionales de protección de refugiados desde la adopción de la Declaración de Cartagena a través de la adopción de normativa sobre refugiados y el establecimiento de mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado por parte de los Estados de la región. Se promueve seguir los esfuerzos para asegurar los más altos estándares de protección a nivel regional en materia de elegibilidad, niños, niñas y adolescentes y mujeres, reasentamiento, integración, desastres naturales (ej. iniciativa Nansen) y el desplazamiento forzoso generado por las nuevas formas de violencia.

A este respecto, se destaca la utilidad de los programas de fortalecimiento institucional y capacitación como la Iniciativa de Control de Calidad (QAI por su acrónimo en inglés), que está siendo utilizado en Costa Rica, México y Panamá y al cual se han unido Argentina y Brasil, y la importancia de consolidar y expandir el foro de Presidentes de CONARE (Comisiones Nacionales de Refugiados) de los países miembros y asociados de MERCOSUR, por ejemplo mediante la participación como invitados de Presidentes de CONARE de otros países. Este foro ampliado podría devenir en el futuro en centro regional de coordinación, cooperación, intercambio de buenas prácticas y desarrollo de políticas de protección y soluciones para los refugiados y apátridas, incluyendo el establecimiento de mecanismos regionales de protección, la armonización de las legislaciones nacionales y la homologación de la calidad de los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado y de apátrida.

Asimismo, se sugiere dotar a las CONARE con la responsabilidad para la determinación de la condición de apátrida y de lanzar, en ocasión de **Cartagena +30** y del **60 aniversario** de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, una campaña regional para la erradicación de la apatridia y para la adhesión/ratificación universal a nivel subcontinental de las convenciones internacionales sobre la materia.

Una preocupación transversal es la de asegurar la protección internacional en el contexto de los flujos migratorios mixtos, a través de mecanismos que garanticen la identificación de los solicitantes de la condición de refugiado y su acceso a procedimientos de elegibilidad, y el respeto del principio de no devolución. Se propone brindar especial atención a las víctimas de trata y a los niños no acompañados o separados necesitados de protección internacional, así como al estudio de alternativas a la detención para solicitantes de la condición de refugiado. En este sentido, es necesario mejorar las condiciones de recepción de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, garantizando su no detención por motivos migratorios. También, se solicita comprensión y apoyo a las legítimas preocupaciones de seguridad nacional de los Estados, siempre dentro de un marco de respeto de los derechos humanos y de sus obligaciones de protección internacional.

Expertos gubernamentales y de la sociedad civil latinoamericana están a la vanguardia de la reflexión y análisis sobre el impacto humanitario de la violencia causada por el crimen transnacional organizado; fenómeno que tanto en la región como en otros continentes está en aumento y que está requiriendo ingentes esfuerzos de los gobiernos, causando desplazamiento forzoso e infligiendo un alto sufrimiento humano. Se reconoce que el fenómeno no afecta a toda la región, e incluso que en aquellos países afectados se manifiesta de manera diversa. Además, hay conciencia de la complejidad del tema y de los posibles diversos enfoques.

Se constata que existe voluntad política de los Estados de reconocer el impacto humanitario de esta violencia y de brindar protección a las personas desplazadas, incluyendo protección internacional a las víctimas que no cuenten con otras alternativas. Al mismo tiempo, se hacen notar los desafíos que esto conlleva por la movilidad transfronteriza de los agentes criminales y se solicita se lleve a cabo un debate sobre cooperación regional para garantizar la seguridad de los desplazados internos, de los refugiados y de las comunidades de recepción. En este contexto, se considera que *Cartagena +30* puede ser un foro útil para analizar de manera sosegada y científica la magnitud del impacto humanitario de este fenómeno y para debatir sobre las posibles vías para reducirlo y brindar protección y soluciones a sus víctimas, que con frecuencia son niños, niñas y adolescentes y mujeres.

En el marco de las soluciones, se considera oportuno expandir y consolidar iniciativas del Plan de Acción de México como el reasentamiento solidario, la integración local a través del establecimiento de estándares regionales y del reforzamiento del programa ciudades solidarias con programas e iniciativas que promuevan medios de vida sostenibles y la integración local; así como explorar las perspectivas de naturalización y residencia permanente para los refugiados que abren la legislación y las políticas migratorias del continente. Junto a la mejora de estos programas de soluciones duraderas tradicionales, surgen propuestas de desarrollar nuevas soluciones alternativas a través de fórmulas migratorias propiciadas por los acuerdos sobre movilidad humana del MERCOSUR (4ª solución).

El proceso de negociación de los acuerdos de paz en Colombia abre nuevas perspectivas para el logro de soluciones duraderas para refugiados y desplazados internos colombianos durante los

próximos 10 años, dentro de un espíritu de solidaridad y cooperación. En los principales países de asilo y en Colombia, los Gobiernos, los actores humanitarios internacionales y la sociedad civil están debatiendo sobre estrategias de soluciones integrales de medio y largo plazo que permitan divisar la disminución paulatina del número de personas necesitadas de protección internacional o nacional, y de transformar programas asistenciales en iniciativas de desarrollo. Todo ello, sin negar los desafíos inherentes a todo proceso político de tal calado y teniendo en cuenta las necesidades de protección de las poblaciones más vulnerables en todo escenario post-conflicto.

Si bien la mayoría de los países de la región consagra a nivel constitucional los principios del *ius sanguinis* y *ius solis* para la adquisición de la nacionalidad, igualmente subsisten algunas brechas legislativas y en la práctica estatal para prevenir eficazmente la apatridia. Igualmente varios países de la región tienen pendiente la adhesión o ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los casos de apatridia. Las recientes adhesiones por parte de Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú nos demuestran el creciente interés de los Estados por apoyar la constitución de la región latinoamericana como un espacio solidario de protección y prevención de la apatridia en el continente. Asimismo, subrayamos los avances realizados por varios países de la región en la adopción de mecanismos nacionales para la determinación de la condición de apátrida en el continente. Se espera avanzar en la revisión comparada de las leyes de nacionalidad de los países para garantizar su armonización con las convenciones internacionales en materia de apatridia.

Finalmente, hemos recogido un interés creciente de la región en los foros internacionales sobre refugiados, además del papel cada día más importante que varios países juegan en estos foros y a través de la cooperación internacional y bilateral. Es por esto que *Cartagena +30* debería incluir una reflexión sobre el papel y la contribución de la región en el ámbito humanitario internacional, tanto como exportadora de prácticas novedosas y de calidad, así como a través de la solidaridad con países y poblaciones acuciadas por emergencias humanitarias.

## **V. PROCESO INCLUSIVO**

Todos los países de la América Latina continental han expresado un apoyo unánime al proceso "*Cartagena +30*". Gobiernos de varios países han manifestado la necesidad de que "*Cartagena +30*" sea un foro inclusivo por lo que acogerían con entusiasmo que los países del Caribe aceptasen ser coprotagonistas del proceso.

Se propone además una participación activa de Canadá y Estados Unidos de América, como países interesados e implicados en las dinámicas de movilidad humana de la región. También se considera oportuno invitar en calidad de observadores a otros países que tradicionalmente cooperan con la región: Alemania, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido, Suecia y Unión Europea, entre otros.

Hay consenso sobre la importancia de enmarcar las consultas formales dentro de las instituciones supranacionales de la región (UNASUR, MERCOSUR, SICA y CARICOM). Además, todos los gobiernos consultados han subrayado la valiosa aportación de la sociedad civil: organizaciones no gubernamentales, Academia y centros de investigación y estudio en derechos humanos, movilidad humana y asuntos sociales, así como de las instituciones nacionales para la promoción y protección

de los derechos humanos. El Consejo Noruego para Los Refugiados (**NRC** en sus siglas en inglés) ha confirmado su decisión de asociarse al proceso “*Cartagena +30*” y facilitar la participación de la sociedad civil y de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos de América Latina y el Caribe en las consultas subregionales y en la reunión Ministerial que cerrará el proceso conmemorativo.

NRC también facilitará reuniones preparatorias de la sociedad civil, incluyendo la participación de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, previas a las consultas subregionales, permitiendo de esta forma la aportación del mayor número posible de actores y que estos importantes insumos sean compartidos con los gobiernos con suficiente antelación; sin menoscabo de que una representación de la sociedad civil y de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos participará en las consultas subregionales.

Además de las organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación y la academia han recogido el reto de “*Cartagena +30*” con entusiasmo y están preparando la realización de una serie de eventos temáticos con la participación de expertos y técnicos que sin duda aportarán información, reflexión y calidad a los debates, y por tanto a los productos finales.

“*Cartagena +30*” dará un espacio importante a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y a las instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y otros organismos regionales e internacionales, incluidas algunas agencias de la ONU y otras organizaciones internacionales con las que el ACNUR colabora estrechamente en la región, entre otras PNUD, OACDH, UNICEF, OIM y CICR. También se ha discutido la mejor manera de dar voz a las personas necesitadas de protección. Conjuntamente con la sociedad civil se están considerando opciones, entre otras a través de video-testimonios que serían presentados a lo largo del proceso de consultas.

De todas estas aportaciones y desarrollos se dará oportuna cuenta a través de la página **web *Cartagena +30***, actualmente en preparación y de un boletín informativo que el ACNUR publicará a partir del lanzamiento oficial del proceso “*Cartagena +30*”, que se llevará a cabo en Ginebra a mediados de febrero del 2014.

## **VI. CONSULTAS SUBREGIONALES**

Como resultado de las consultas iniciales, se ha modificado el esquema inicial de consultas subregionales y adaptado el calendario. Además, a pedido de los gobiernos se promoverá que las reuniones se realicen bajo los auspicios y dentro de los marcos institucionales de los entes supranacionales de la región.

De esta forma, el **calendario** todavía preliminar sería el siguiente:

Consulta subregional MERCOSUR: Buenos Aires, 18-19 marzo, bajo la Presidencia pro-tempore de Argentina y en el marco del MERCOSUR. Participantes: Gobiernos y sociedad civil/ instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos de todos los países miembros y



asociados de MERCOSUR, una delegación de México como país anfitrión de “Cartagena 20” y en calidad de observadores, otros países observadores<sup>3</sup> y organismos regionales e internacionales.

Reunión temática “Soluciones para los refugiados y desplazados colombianos”: Ecuador (lugar pendiente de determinación), mediados de mayo. Participantes: Gobiernos y sociedad civil de Colombia, Ecuador y Venezuela, delegaciones de Argentina, Brasil y México, más países observadores y organismos regionales e internacionales.

Consulta subregional MESOAMERICA: Bajo los auspicios del Gobierno de Nicaragua y el co-auspicio de la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA), a mediados de julio en Managua, Nicaragua. Participantes: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y México, delegación de Brasil, más países observadores y organismos regionales e internacionales.

Consulta subregional CARIBE: Se está preparando un documento conceptual específico para iniciar consultas con los países de la región. Tentativamente a realizar a finales de julio bajo los auspicios de CARICOM.

El ACNUR con la colaboración de Expertos<sup>4</sup> preparará un documento de discusión para cada una de las consultas sub-regionales; teniendo en cuenta que aunque hay temas transversales que serán objeto de discusión en todas, hay también temas específicos de cada subregión que ameritan ser tratados en documentos separados. Estos documentos estarán disponibles y se circularán a todos los participantes al menos un mes antes de cada reunión.

Asimismo, junto a la convocatoria e invitación formal, el Gobierno del país anfitrión y el ACNUR compartirán una agenda provisional al menos dos meses antes de la reunión para permitir ajustes, y la preparación de documentos y presentaciones por parte de las delegaciones y panelistas.

## **VII. NUEVA DECLARACION Y PLAN DE ACCION**

El futuro Plan de Acción de Brasilia, además de contener propuestas valiosas sobre los nuevos desafíos en materia de protección internacional de la región, debe ser realista, ejecutable, y que por supuesto impacte de manera positiva las vidas de los refugiados, desplazados internos y apátridas. Pero sobre todo debe ser un producto que cuente con el compromiso de los gobiernos de la región, principales responsables de su ejecución con el apoyo de la comunidad internacional.

Teniendo en cuenta que las conclusiones y recomendaciones que se adopten en las consultas subregionales serán los insumos fundamentales para la preparación del borrador de la futura Declaración y Plan de Acción, es de vital importancia que las delegaciones de gobierno participantes sean conferidas de poder de decisión.

---

<sup>3</sup> A determinar en consulta con los gobiernos a través del gobierno del país anfitrión.

<sup>4</sup> El ACNUR ha reunido un grupo de Expertos de reconocido prestigio que proveerán consejo y asesoramiento a lo largo de todo el proceso conmemorativo; además de otros expertos, investigadores y académicos cuyas aportaciones serán facilitadas por los gobiernos, el ACNUR y NRC.



Se recomienda que el borrador del documento consolidado con las conclusiones y recomendaciones de las consultas subregionales, sea objeto de un proceso de socialización para su discusión previa a su validación y adopción en la reunión final Ministerial. Es por lo tanto de suma importancia intentar respetar el calendario de las reuniones subregionales, dando término a las mismas a finales de julio para que el borrador de la futura Declaración y Plan de Acción puedan ser circulados en septiembre del 2014, y así permitir un proceso con suficiente tiempo para su discusión y consenso. A este respecto, se ha recomendado que el **GRULAC** ante el ACNUR en Ginebra sea el foro de discusión y consenso del borrador de Declaración y Plan de Acción, mediante el cual las Misiones Permanentes transmitan los comentarios de los Gobiernos.

Además, se sugiere prever un mecanismo de seguimiento o monitoreo y evaluación a nivel nacional y regional que permita la correcta implementación del Plan de Acción, para lo que sería conveniente que el mismo sea redactado de tal forma que permita el análisis de objetivos alcanzados a corto, medio y largo plazo durante el transcurso de los próximos 10 años, así como de su impacto real.

Hacemos votos para que la futura **Declaración y Plan de Acción de Brasilia** sea aprobada por un número aún mayor de países de la región que su predecesor, que refleje de manera fidedigna el compromiso de la región con la protección internacional y la búsqueda innovadora de soluciones, y que establezca de manera clara las prioridades de tal forma que su ejecución sea una realidad constatable.

**ACNUR - Oficina para las Américas**

**Enero de 2014**