



**PROCESO CONMEMORATIVO DEL 30° ANIVERSARIO
DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS
"CARTAGENA+30"**

Consulta Subregional del MERCOSUR
Buenos Aires, 18-19 de marzo de 2014

RELATORÍA

La primera consulta subregional del proceso conmemorativo del Trigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 se realizó en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, bajo los auspicios del MERCOSUR, los días 18 y 19 de marzo de 2014.

La consulta subregional, organizada por el Gobierno de Argentina y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), contó con la participación de todos los Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela) y cinco de los Estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), así como de Costa Rica, en su calidad de Presidente pro tempore de CELAC, y México, como anfitrión del proceso conmemorativo del 20° aniversario, ambos en calidad de países observadores. Los Gobiernos de Estados Unidos de América, Noruega y Suecia, así como la Unión Europea, estuvieron representados por sus Embajadas también en calidad de observadores. Igualmente, participaron los siguientes organismos internacionales: OIM, UNICEF, CEPAL, ACNUDH y el PNUD. Participaron también el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de la región sudamericana.

En el primer panel, "**Principales logros del Plan de Acción de México y desafíos actuales**", se pasó revista a los logros y avances realizados en la región sudamericana en la ejecución del Plan de Acción de México. Igualmente, se mencionaron algunas acciones para fortalecer la protección internacional con miras a su consideración para el futuro Plan de Acción de Brasilia para la próxima década.

Se subrayó que el Plan de Acción de México se constituyó en un marco regional estratégico para abordar tanto temas de protección como de búsqueda de soluciones duraderas, posicionando a América Latina a la vanguardia de enfoques novedosos para la atención de los refugiados.

Se destacaron, entre otros, los avances progresivos en los marcos normativos e institucionales para la protección internacional de refugiados, incluyendo la consagración del derecho de asilo a nivel constitucional, la adopción de normativa interna que incorpora altos estándares de protección de derecho internacional de refugiados y derechos humanos, el fortalecimiento de los órganos nacionales de determinación de la condición de refugiado, la inclusión de un enfoque diferencial en materia de género, edad y diversidad y el mayor involucramiento de las autoridades de asilo en la adopción de políticas públicas en materia de refugiados.

En materia de soluciones duraderas se indicó la necesidad de evaluar críticamente los componentes de ciudades solidarias, fronteras solidarias y reasentamiento solidario del Plan de Acción de México con miras a establecer prioridades, consolidarlos y analizar opciones adicionales para integrarlas en un futuro Plan de Acción.

Se recomendó institucionalizar un espacio de discusión de políticas e intercambio de buenas prácticas en materia de protección internacional de refugiados entre los Estados participantes en el ámbito de MERCOSUR.

Dentro de los desafíos identificados para la próxima década se mencionaron entre otros: la consideración de estrategias de soluciones duraderas que tengan en cuenta los procesos de integración regional, favorecer la gestión de calidad de los sistemas de asilo, la problemática de los movimientos migratorios mixtos, el desplazamiento por el cambio climático y los desastres naturales, la consideración de otras alternativas migratorias para refugiados, la protección de las personas apátridas y la erradicación de la apatridia.

Durante el segundo panel, "**Elementos para la consolidación de los procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado: Intercambio de buenas prácticas y desafíos**", se reiteraron los avances normativos, institucionales y procedimentales logrados por los países de la región.

Se destacó la importancia de la aplicación de los estándares de debido proceso legal establecidos tanto por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como por las legislaciones nacionales, en todos los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, incluyendo aquellos procedimientos acelerados o diferenciados, en particular en cuanto a:

- Acceder a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, especialmente en frontera, respetando el principio de no devolución;
- Garantizar la representación legal gratuita de todos los solicitantes de asilo y refugiados y la provisión de intérpretes idóneos o traductores, cuando fuera necesario para una adecuada presentación y defensa de los casos;
- Respetar el derecho de los solicitantes de asilo a obtener una decisión motivada sobre su caso en un plazo razonable;
- Garantizar instancias de apelación administrativa y revisión judicial independientes.

Se recalcó la necesidad de construir capacidades institucionales para sostener sistemas de asilo de calidad y, como herramientas para ello, se mencionaron mecanismos de gestión de calidad como la llamada Quality Assurance Initiative (QAI) y el fortalecimiento de la cooperación bilateral y regional, así como la institucionalización de la reunión de las CONAREs del MERCOSUR.

A efectos de consolidar los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado, se requiere la efectiva aplicación de los altos estándares de la normativa interna y su armonización regional. Para esto, son necesarios recursos adicionales y mejorar la coordinación interinstitucional, con la sociedad civil y otros actores, y también a nivel regional.

Con relación a la aplicación de la definición ampliada de refugiado o definición de Cartagena, se hizo referencia a la necesidad de contar con lineamientos y guías para la interpretación de sus elementos a fin de facilitar el trabajo de determinación y el encuadre adecuado de los casos a la misma.

En el debate desarrollado se expresó la necesidad de encontrar fórmulas de equilibrio entre las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados y las necesidades de protección de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

En el marco de la discusión sobre "**Consideraciones de protección dentro de los movimientos migratorios mixtos**", se presentaron los desafíos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, la presencia de actores vinculados con el crimen organizado transnacional en zonas fronterizas, y el reto que implica la protección de niños, niñas, adolescentes y mujeres, en particular la correcta identificación de perfiles de acuerdo a las diferentes necesidades de protección.

Se subrayó la necesidad de reforzar la presencia en zonas fronterizas de funcionarios gubernamentales en el área de atención social y de las CONAREs; y de no recurrir a la detención administrativa migratoria, respetando siempre los estándares dados por la Corte IDH, incluyendo la consideración de alternativas a la detención.

Igualmente, se mencionó que el desarrollo de políticas migratorias abiertas y flexibles contribuye a disminuir la presión sobre los sistemas de asilo y la presentación de solicitudes manifiestamente infundadas. Asimismo, se recomendó considerar la extraterritorialidad del reconocimiento de la condición de refugiado a los efectos de la no devolución, y utilizar los instrumentos regionales ya existentes, como el Acuerdo sobre residencia para nacionales del MERCOSUR, para posibilitar la residencia de las personas sobre la base del criterio de nacionalidad.

Se recomendó que, para el tratamiento de los movimientos migratorios mixtos, se refuerce la cooperación internacional y regional con la participación de la sociedad civil.

Se promovió la ratificación y adhesión, según corresponda, de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, así como de las Convenciones sobre apatridia.

Se recomendó, en fin, desarrollar e implementar Protocolos de Atención para responder a las distintas necesidades de protección (por ejemplo víctimas de trata de personas, solicitantes de asilo y refugiados, personas apátridas, etc.), así como una interpretación progresiva de la definición de refugiado, para responder a las necesidades de protección de personas desplazadas víctimas de nuevas formas de violencia.

Como parte de la presentación del panel sobre "**Protección de mujeres, niños, niñas y adolescentes refugiados**", se destacó la importancia de abordar las temáticas del asilo, protección de refugiados y la migración desde la óptica del desarrollo progresivo de las normas y estándares de derechos humanos adoptados desde la Declaración de Cartagena en el año 1984 hasta la actualidad. Este enfoque de derechos humanos debe igualmente guiar la interpretación de las definiciones de refugiado aplicables en la región.

El deber de protección del Estado y sus obligaciones en materia de no devolución van más allá del asilo. Se hizo un balance positivo resaltando la práctica de la no criminalización de la migración irregular, el reconocimiento de los derechos fundamentales de los migrantes, la excepcionalidad de la detención administrativa, el mejoramiento de la legislación y de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado y un consenso amplio sobre la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena en el marco de MERCOSUR y UNASUR. Asimismo, se destacó la necesidad de contar con procedimientos diferenciados para atender las distintas necesidades de protección, en particular para personas víctimas de trata y niños y niñas no acompañados/as o separados/as.

El desarrollo de la normativa en materia de derecho internacional de derechos humanos ha generado nuevas obligaciones para los Estados que deben conducir a nuevas formas de pensar la migración y el asilo. Dentro de esta evolución del derecho internacional de los derechos humanos, cabe destacar, por ejemplo, la interpretación de los términos de tortura y trato inhumano, cruel o degradante perpetrados por actores no estatales. Asimismo, se hizo mención a la Convención de Belem do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y al avance normativo en la lucha contra la trata de personas, así como al desarrollo de la interpretación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por último se mencionaron distintas buenas prácticas regionales en la incorporación del enfoque diferencial de edad, género y diversidad, y la necesidad de continuar profundizando su aplicación transversal a través de la asignación de nuevos recursos humanos y financieros, de una mejor coordinación interinstitucional y de mayores esfuerzos en la formación y capacitación de los funcionarios. Dentro de las buenas prácticas se destacó especialmente el *"Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo"* desarrollado en Argentina en forma articulada entre organismos nacionales, provinciales y organizaciones internacionales con mandato de protección internacional de refugiados y de niñez.

Durante el segundo día de la reunión subregional se abordaron los ***"Retos e iniciativas para lograr la autosuficiencia y medios de vida adecuados para los refugiados en contextos urbanos: de ciudades solidarias a la integración local efectiva"***. A este respecto, se reiteró la importancia de la adopción de políticas públicas que promuevan la integración local de los refugiados, resaltándose el papel que corresponde al Estado en esta materia, con el apoyo del ACNUR y la sociedad civil. Asimismo, se insistió en la necesidad de promover la participación de los propios refugiados y las comunidades de acogida, tanto a través de instancias públicas como privadas.

Igualmente se subrayó el involucramiento progresivo de las CONAREs en la definición de políticas públicas para la integración, más allá de su papel tradicional en la determinación de la condición de refugiado.

A efectos de promover la integración local de los refugiados, los Estados reconocieron la importancia de garantizar el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales, eliminando obstáculos para su ejercicio, y que las fronteras han de ser consideradas como espacios de integración y no sólo de tránsito.

En esta materia, algunas de las buenas prácticas identificadas son: 1) los diagnósticos participativos, 2) la asignación de mayores recursos (humanos y financieros) a las CONAREs para la integración local, y 3) la formulación de planes nacionales de integración local con la participación de las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Se reconoció la importancia del programa de ciudades solidarias como una herramienta útil para promover la integración local y la descentralización de acciones. Sin embargo, se recomendó que, para transformar los acuerdos en programas concretos, se requiere sensibilizar a las autoridades en materia de refugiados, profundizar el compromiso político, reforzar la participación de la sociedad civil e incorporar la recolección de información sociodemográfica y laboral de la población refugiada.

Durante la reunión se mencionó que la integración local constituye un compromiso para todos los países de la región y se reconocieron los desafíos que representa para la integración local el respeto de la diferencia, la interculturalidad y el acceso a derechos, así como la necesidad de propiciar políticas de hospitalidad. Asimismo se indicó la necesidad de brindar mayores facilidades para la naturalización de aquellos refugiados que desean optar por esta solución.

El panel referido a los "**Desafíos para la consolidación del programa de reasentamiento solidario en América Latina**" incluyó el análisis de los logros y las dificultades experimentadas en la ejecución de los programas nacionales.

Se reconoció el valor del programa regional de reasentamiento solidario como expresión concreta de responsabilidad compartida. Si bien el programa regional ha beneficiado a un número relativamente reducido de personas necesitadas de reasentamiento, también ha contribuido a dar mayor visibilidad al impacto humanitario del desplazamiento forzoso en la región, impulsando a otros Estados a sumarse al programa regional y a asignar cuotas para refugiados de la región por parte de los países tradicionales de reasentamiento.

Se resaltó que, mientras algunos Estados tienden a ampliar sus programas, extendiendo la atención a refugiados extra-regionales e involucrando progresivamente recursos estatales en la financiación, otros consideran necesario reevaluar el diseño de sus programas, incluyendo los perfiles, los alcances del apoyo brindado y el desarrollo de los procesos de integración, en particular el acceso a vivienda y a empleos de calidad, considerando su adecuación a las realidades particulares de la región. En tal sentido, se mencionó la importancia de contar con campañas de sensibilización de la población y mayor cooperación de los funcionarios locales, sumando el apoyo de la sociedad civil.

La evaluación de los programas de reasentamiento deberá tener en cuenta a los Estados, al ACNUR, la sociedad civil y a los propios refugiados reasentados, para que el reasentamiento sea una solución duradera. También se constató la necesidad de reducir las brechas existentes entre la asistencia que brindan los programas a los refugiados espontáneos y a los reasentados.

El panel sobre "**Alternativas migratorias para los refugiados con salvaguardas de protección**" abordó las oportunidades existentes en esta región para facilitar la movilidad de los refugiados sobre la base de los acuerdos de residencia para nacionales del MERCOSUR. El debate giró en torno a las salvaguardas de protección para que los refugiados puedan acogerse a estos marcos migratorios regionales, destacándose el compromiso asumido por los países del MERCOSUR con relación al respeto al principio de no devolución y el reconocimiento de la extraterritorialidad de la condición de refugiado, como expresado en la "*Declaración de Principios del MERCOSUR sobre Protección Internacional de Refugiados*" de noviembre de 2012.

En cuanto a otras salvaguardas que deberían tenerse en cuenta, se mencionaron las referidas a las confidencialidad, las facilidades para la emisión de documentación personal tanto de identidad como documentos de viaje, la unidad familiar; así como aquellas referidas a la vigencia de la condición de refugiado, para lo cual será necesario precisar cuáles son las obligaciones del país de asilo así como las del país receptor del refugiado que se beneficia de estas facilidades.

Se subrayó que existen procesos regionales, que propician la responsabilidad compartida y la solidaridad, tendientes a la construcción de una ciudadanía sudamericana que pueden servir como marco jurídico para establecer opciones migratorias de las que podrían favorecerse los refugiados.

En relación a la "**Prevención de la apatridia y a la protección de las personas apátridas**", se reconoció que la combinación de los principios de *jus solis* y *jus sanguinis* no elimina por completo la posibilidad de que ocurran casos de apatridia. Sin embargo, dadas las generosas legislaciones sobre nacionalidad existentes en la región y los importantes avances registrados en los últimos años, se consideró que los países del MERCOSUR podrían erradicar la apatridia en los próximos diez años, en línea con la meta global de erradicación impulsada por el ACNUR a partir del 2014.

Se solicitó al ACNUR continuar brindando oportunidades de formación, tales como cursos de capacitación en la temática de apatridia y desarrollar directrices que orienten la labor de los Estados.

Se recomendó asignar la competencia de la determinación de la condición de apátrida a las actuales autoridades encargadas de la determinación de la condición de refugiado y, a su vez, considerar aplicar en forma directa la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas para asegurar la protección y determinar la condición de apátrida mientras no sean adoptados marcos normativos integrales. Igualmente, se indicó que la adhesión a las convenciones sobre apatridia debe insertarse dentro de las políticas nacionales de derechos humanos que los Estados vienen desarrollando en forma progresiva en los últimos 30 años.

En razón de ello, se recomendó la inclusión de un capítulo sobre apatridia en el futuro Plan de Acción, que podría nacer de la convergencia entre los desafíos regionales existentes, los lineamientos de la Declaración de Brasilia del 2010, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la OEA, así como del mandato que los propios países confirieron al ACNUR para apoyar sus esfuerzos en este ámbito.

Se sugirió, que el capítulo del nuevo Plan de Acción podría dividirse en tres pilares (prevención, protección y reducción), siendo la identificación un eje transversal dentro de los ejes temáticos.

Todos los participantes expresaron su agradecimiento al Gobierno argentino por su hospitalidad y generosidad al organizar, como país anfitrión, la primera consulta subregional del proceso conmemorativo Cartagena+30 y reconocieron el espacio de diálogo abierto y discusión constructiva, ofrecido con el apoyo del ACNUR y del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC).

Buenos Aires, 19 de marzo de 2014