



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

Consulta Regional del Caribe
Gran Caimán, 10-11 de septiembre de 2014

INFORME Y RESUMEN DE RECOMENDACIONES

I. Introducción

La cuarta reunión consultiva del proceso conmemorativo del 30° Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados tuvo lugar en Gran Caimán, organizada por las Islas Caimán, los días 10 y 11 de septiembre de 2014.

Los Estados que participaron en la consulta regional fueron: Bahamas, Belice, Cuba, Curazao, Haití, Islas Caimán, Jamaica, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, así como las Islas Turcas y Caicos.

Brasil, la Unión Europea, México, el Reino Unido y los Estados Unidos de América también asistieron a la reunión en calidad de observadores, así como los representantes de la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), las organizaciones regionales de la sociedad civil y miembros de la academia.

La reunión regional fue inaugurada por Su Excelencia, el Sr. Franz Manderson, gobernador interino y vicegobernador de las Islas Caimán, quien recordó cuán útil fue la asistencia y el apoyo técnico que recibieron del ACNUR en 1994. Alentó a los participantes a proponer recomendaciones innovadoras. El Honorable Sr. Alden McLaughlin, primer ministro de las Islas Caimán, recordó a los participantes la importancia de lograr un equilibrio entre los temas de migración, los intereses nacionales y la protección de los solicitantes de asilo, refugiados y personas apátridas. Su Excelencia el Gobernador Interino y el Honorable Primer Ministro coincidieron sobre los peligros de los movimientos marítimos e instaron a los Estados participantes a unirse a los esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos, incluyendo el derecho internacional de los refugiados.

En sus palabras de bienvenida, la Directora de la Oficina del ACNUR para las Américas, Sra. Marta Juárez, informó a los participantes sobre la visión vanguardista del proceso conmemorativo del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Ella comunicó en la reunión los principales resultados de las tres consultas subregionales anteriores: Buenos Aires (18 y 19 de marzo de 2014), Quito (10 y 11 de junio de 2014) y Managua (10 y 11 de julio de 2014), así como sobre la Reunión Ministerial final que se

celebrará en Brasilia los días 2 y 3 de diciembre de 2014. Subrayó la importancia de Cartagena como una marca internacional para la protección de los refugiados. También señaló que el proceso *Cartagena+30* promueve la identificación de los actuales desafíos y respuestas regionales de protección y que el Caribe debe ser parte importante de esto.

El Sr. Shelly Pitterman, Representante Regional del ACNUR para los EE.UU. y el Caribe, explicó que la agenda de esta consulta regional se basa en las principales conclusiones de la Conferencia Regional de Bahamas sobre la Protección de Personas Vulnerables en los Flujos Mixtos (mayo de 2013), a saber: 1) considerar el establecimiento de un proceso consultivo regional sobre migración; 2) fortalecer las capacidades nacionales y regionales para gestionar los movimientos migratorios mixtos; 3) identificar de manera más efectiva las soluciones para refugiados y migrantes en los movimientos migratorios mixtos. Se introdujo un cuarto tema en la agenda para reflejar los últimos desarrollos relacionados con la protección de las personas apátridas y la prevención y reducción de la apatridia.

Las organizaciones de la sociedad civil compartieron un conjunto de recomendaciones, que se discutieron durante la reunión de dos días, sobre temas relacionados con los movimientos migratorios mixtos, la determinación de la condición de refugiado, las soluciones duraderas y la apatridia, destacando las especificidades de la región del Caribe y la necesidad de mejorar la cooperación y solidaridad regional.

Durante los debates, los Estados participantes presentaron los siguientes temas como insumos para la nueva Declaración y Plan de Acción:

II. Migración mixta

Los panelistas destacaron los desafíos que los países y territorios del Caribe enfrentan al lidiar con el aumento de los movimientos migratorios mixtos, dadas las extensas y porosas fronteras marítimas, y los limitados recursos financieros, humanos y materiales. La cuestión principal es cómo garantizar la integridad de las fronteras, respetando los derechos de los migrantes y otras personas, proporcionando protección internacional a quienes la necesitan, y alentando a los países de origen a abordar las causas fundamentales que llevan a las personas a desplazarse. Dada la trágica pérdida de vidas en el mar, también se resaltó la importancia de realizar campañas de sensibilización sobre los riesgos que conlleva la migración irregular. En vista de ello, se recomendó que el enfoque del Caribe sobre la migración mixta sea incorporado en la próxima Declaración y Plan de Acción de Brasil para reflejar las características específicas de la región.

Los delegados subrayaron la necesidad de un efectivo mecanismo regional de responsabilidad compartida, expresando su preocupación por el desproporcionado impacto de la migración irregular en algunos Estados insulares del Caribe y reconociendo los problemas derivados de la desigual distribución de la carga.

Los delegados reafirmaron la necesidad de identificar a los refugiados y a otras personas con necesidades específicas dentro de los amplios flujos de migración irregular. Para ello, destacaron la importancia de los mecanismos de ingreso que sean sensibles a la protección y los procedimientos diferenciados. Sobre la cuestión de la cooperación entre una multiplicidad de actores y la preparación para emergencias, se mencionó como una buena práctica el plan de contingencia para la migración irregular en las Islas Turcos y Caicos, que incluye un capítulo sobre las respuestas humanitarias.

Los delegados también destacaron la necesidad de mejorar la cooperación regional y las alianzas en las Américas (y más allá) con el fin de mejorar la gestión de los movimientos migratorios mixtos en el Caribe con el debido respeto de las normas internacionales y regionales de protección. En este orden de ideas, también se mencionó la importancia del

Plan de Acción de los 10 Puntos del ACNUR para hacer frente a los movimientos migratorios mixtos.

Se consideró que una cooperación más estrecha entre los países de la subregión era esencial para gestionar eficazmente los movimientos migratorios mixtos. Como parte de un mecanismo regional de responsabilidad compartida, los delegados recomendaron el desarrollo de un proceso regional de consulta en materia de migración entre los países del Caribe que podría desarrollarse dentro de las plataformas regionales existentes, como CARICOM y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), con la asistencia técnica del ACNUR y la OIM.

Los delegados señalaron que tal proceso regional de consulta sería un mecanismo apropiado para armonizar los sistemas de recopilación y análisis de datos, intercambiar información y buenas prácticas, fortalecer las capacidades bilaterales y regionales, proporcionar respuestas prácticas y eficaces a los desafíos de la protección de los refugiados, las personas apátridas y los migrantes, y fomentar la cooperación entre los Estados.

Los delegados destacaron y elogiaron la existencia de acuerdos bilaterales y multilaterales como herramientas importantes para abordar la migración irregular en la región y consideraron que en dichos acuerdos las adecuadas salvaguardas de protección deberían ser incorporadas, en particular el derecho a solicitar asilo y el respeto de los principios de no devolución y confidencialidad.

En el contexto de los movimientos marítimos, la protección en el mar es una importante característica de la región del Caribe, en particular durante los procedimientos de interceptación, desembarco y retorno. A tal efecto, se recordó la relevancia del Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para proporcionar el marco internacional para la protección de las personas en peligro. El delegado de la OMI señaló la importancia para los capitanes de barco de las directrices internacionales sobre la manera de rescatar y proteger a las personas que se encuentran en peligro en el mar. También se mencionó que el Diálogo del Alto Comisionado del ACNUR de este año brindará una oportunidad para promover los debates e intercambio de experiencias con otras regiones del mundo sobre los desafíos que plantea la protección en el mar, donde el Caribe debe estar debidamente representado.

Dadas las preocupaciones relacionadas con el tráfico de migrantes y la trata de personas, los delegados recomendaron fortalecer aún más la identificación y protección de quienes están en necesidad de protección y su referencia a los correspondientes mecanismos nacionales de protección, incluyendo los procedimientos de asilo, cuando sea pertinente. También subrayaron la necesidad de fortalecer la cooperación internacional entre los países de origen, tránsito y destino.

Las organizaciones de la sociedad civil instaron a los Estados a intercambiar las buenas prácticas cuando se trate de movimientos migratorios mixtos, especialmente en lo que respecta a las alternativas a la detención, y a la adecuada identificación preliminar de las personas necesitadas de protección internacional. Además, recomendaron evitar la detención de solicitantes de asilo y refugiados.

Por último, se subrayó que las respuestas regionales también requieren el apoyo financiero de la comunidad internacional, como parte de un enfoque de responsabilidad compartida.

III. Determinación de la condición de refugiado

Teniendo en cuenta que la mayoría de los Estados y territorios del Caribe han adherido y/o ratificado los instrumentos internacionales sobre refugiados, la actual agenda está relacionada principalmente con el establecimiento de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. En un contexto de aumento del número de solicitantes de asilo y refugiados que llegan a la región, se están realizando esfuerzos para establecer y/o fortalecer los mecanismos de asilo en varios países del Caribe. Se ha promulgado legislación sobre refugiados en Belice, las Islas Caimán y la República Dominicana. En las Islas Turcos y Caicos se está desarrollando una ordenanza sobre inmigración que contendrá un capítulo específico sobre asilo. Se han adoptado políticas de asilo en Jamaica, y Trinidad y Tobago. En Las Bahamas se ha establecido una Unidad de Refugiados y se lleva a cabo la determinación de la condición de refugiado.

El panel presentó la experiencia relacionada con los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, tanto en las Islas Caimán como en Trinidad y Tobago. En el caso de las Islas Caimán, el marco jurídico nacional prevé un procedimiento diferenciado para los solicitantes de asilo y los migrantes económicos. Trinidad y Tobago presentó su política de refugiados aprobada recientemente que incluye un enfoque por fases con plazos determinados para asumir la plena responsabilidad de la determinación de la condición de refugiado, con la cooperación técnica del ACNUR, incluyendo el desarrollo y adopción de una legislación nacional sobre refugiados.

Se encontró que los planes de trabajo, tales como el enfoque por fases adoptado en Trinidad y Tobago, eran valiosos como práctica regional para ayudar a desarrollar los sistemas de asilo en otros países y territorios. Tal práctica de los Estados debe tener en cuenta las características y realidades de los otros Estados del Caribe.

Durante la sesión plenaria, los delegados acogieron con satisfacción las nuevas iniciativas de fortalecimiento institucional y las oportunidades para el enriquecimiento mutuo en las Américas. En este sentido, el desarrollo de una estrategia regional de fortalecimiento institucional y otras áreas de colaboración, incluyendo el uso de un equipo regional para "servicios de asilo", fueron también considerados. Otras sugerencias también fueron presentadas para su discusión como el establecimiento de un foro regional para el intercambio de buenas prácticas sobre los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y la implementación de programas, tales como la Iniciativa para el Control de la Calidad, conocida como QAI por sus siglas en inglés (Quality Assurance Initiative), puesta en práctica por México.

IV. Soluciones duraderas

Los panelistas presentaron experiencias de soluciones duraderas para los refugiados en el Caribe y las Américas, destacando la necesidad de avanzar en el logro de soluciones duraderas en la región en un espíritu de innovación y mejoramiento de la solidaridad. La discusión giró en torno a la importancia de tener una estrategia integral para considerar todas las posibles soluciones adaptadas a las posibilidades regionales, incluyendo la facilitación de la integración local. Con este fin, se debe contemplar un enfoque basado en derechos y podrían introducirse programas de regularización y planes de migración. La cuestión de las soluciones duraderas para los refugiados podría ser discutida en otros foros regionales como CELAC y CARICOM.

Como ejemplos regionales concretos, Belice describió el Programa de Amnistía que llevó a cabo de 1999 a 2000 para regularizar a 3608 refugiados centroamericanos. Jamaica compartió información sobre el proceso de naturalización que permite a los refugiados

adquirir la nacionalidad jamaicana. Curazao comentó los esquemas que permitieron que el estatus de grupos selectos de migrantes fuera regularizado en su territorio.

Algunos participantes compartieron experiencias sobre las ventajas de la integración de los refugiados en las comunidades locales, la promoción de un entorno no discriminatorio y la autosuficiencia. Las experiencias sobre las buenas prácticas de integración local también fueron compartidas entre los participantes que reconocieron que las mismas se pueden fomentar a través de un marco jurídico que permita la regularización de la condición, el acceso al empleo, los servicios de educación y salud y la inclusión de los refugiados en los programas nacionales. Además se mencionó que los planes de regularización y las políticas migratorias podrían ser eficaces herramientas complementarias para promover la integración de los refugiados. Brasil mencionó como una buena práctica la importancia de la adopción de políticas nacionales en materia de refugiados, país que está en el proceso de elaboración del Plan Nacional para la Integración de Inmigrantes y Refugiados, a través de un proceso participativo que incluye a migrantes y refugiados.

Tras la sugerencia del ACNUR, los países y territorios del Caribe, así como los países de destino, discutieron el beneficio de establecer un mecanismo central de traslado donde los refugiados que necesitan reasentamiento puedan ser entrevistados y procesados. Este mecanismo permitiría superar los obstáculos prácticos relacionados con la dispersión de los refugiados en toda la región, acelerar el acceso al reasentamiento como solución duradera y contribuir a la diversificación de los países de reasentamiento. Los participantes coincidieron en la opinión que se debe prestar más consideración al alcance y los aspectos prácticos de esta propuesta, incluyendo las consecuencias financieras, la manera en que se llevarían a cabo los viajes entre los países, el acuerdo del país de acogida, el uso de los arreglos de alojamiento existentes, la libertad de circulación, y los potenciales factores de atracción, entre otros.

La sociedad civil recomendó a los Estados del Caribe que desarrollen e implementen políticas públicas para facilitar la plena integración local de los refugiados proporcionando la documentación personal apropiada, incluyendo permisos de trabajo para los solicitantes de asilo y los refugiados, el acceso a los servicios básicos y el disfrute de las oportunidades económicas disponibles, y la facilitación de la naturalización.

V. Apatridia

Al presentar el tema de la apatridia, los delegados de Jamaica y Suriname se refirieron a las situaciones nacionales y regionales que podrían conducir a la apatridia. El ACNUR informó a los participantes sobre los esfuerzos para erradicar la apatridia en las Américas en los próximos 10 años, como un objetivo regional, dentro de la campaña global del ACNUR.

Como parte de las presentaciones, se recordó que la Asamblea General de la OEA invitó a los Estados Miembros a que utilicen las conmemoraciones del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984 y el 60° aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 para identificar los desafíos y las acciones necesarias para erradicar la apatridia en las Américas y que incluyan un capítulo sobre el tema en el futuro Plan de Acción de Brasil.

En este sentido, los participantes destacaron la necesidad de intensificar la cooperación regional y de desarrollar un marco legal para prevenir la apatridia y atender las necesidades específicas de protección de las personas apátridas. La relevancia de las directrices de la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano de 2010 y las resoluciones de la OEA sobre la apatridia fue también mencionada por los delegados.

En la reunión se examinaron las principales recomendaciones sobre apatridia adoptadas en las anteriores consultas subregionales celebradas en Buenos Aires y Managua, a saber: 1) promover la adhesión y/o ratificación de las Convenciones de 1954 y 1961; 2) abordar los posibles vacíos en las leyes sobre nacionalidad; 3) reforzar los sistemas de registro civil, de acuerdo con la Conclusión No. 111 (2013) del Comité Ejecutivo del ACNUR; 4) promulgar marcos nacionales para garantizar los derechos de las personas apátridas; 5) establecer procedimientos administrativos para determinar la condición de apátrida; 6) facilitar la naturalización de las personas apátridas; 7) promover la confirmación de la nacionalidad; y, 8) restaurar la nacionalidad, cuando corresponda.

Adicionalmente, entre los puntos a considerar como propuestas que podrían contribuir a los esfuerzos para erradicar la apatridia, los participantes mencionaron la necesidad de incentivar a los Estados a adherirse y/o ratificar las dos Convenciones sobre apatridia de 1954 y 1961 e incorporar las normas internacionales en la legislación nacional; el fortalecimiento institucional nacional para hacer frente a la apatridia, incluso mediante actividades de capacitación; y llevar a cabo campañas de concienciación y sensibilización dirigidas a los funcionarios de control de fronteras y de la fuerza pública. Se sugirió a los Estados que, cuando fuera pertinente, aprovecharan las estructuras existentes para la protección de los refugiados para llevar a cabo la determinación de la condición de apátrida y la emisión de documentación que facilite comprobar la ciudadanía.

Las organizaciones de la sociedad civil recomendaron además a los Estados que se abstengan de producir reglamentación sobre nacionalidad discriminatoria, brinden protección contra la privación arbitraria de la nacionalidad, eliminen la discriminación de género en la legislación sobre nacionalidad, y garanticen que todo niño sea registrado inmediatamente después del nacimiento.

Por último, los participantes agradecieron la contribución y efectiva moderación de la Embajadora Emérita, Rosario Green y el Juez Antônio Cançado Trindade, dos de los principales expertos del proceso *Cartagena+30*. Los participantes también expresaron su agradecimiento al Gobierno y al pueblo de las Islas Caimán por la cálida acogida y la hospitalidad que brindaron a esta consulta regional.

Gran Caimán, 11 de septiembre de 2014