



Propuestas y recomendaciones de las Organizaciones de la sociedad civil para la construcción de la Declaración y el Plan de Acción de Chile 2024-2034 (Cartagena+40)

Introducción

Como es de público conocimiento, en el 2024 se conmemora el 40° aniversario de la adopción de la Declaración de Cartagena, iniciativa que buscaba originalmente responder a la crisis de personas refugiadas centroamericanas que escapaban de la violencia que azotaba la subregión y que tuvo como respuesta la adopción de un enfoque solidario por parte de los países latinoamericanos y caribeños, ampliando el concepto de persona refugiada contenido en la Convención de 1951, para considerar como tal a “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Este año el Proceso Cartagena +40, liderado por el gobierno de Chile, culminará con la adopción de la Declaración y el Plan de Acción de Chile 2024-2034, el 12 de diciembre de 2024. Para ello, la Secretaría Técnica del Proceso (Cancillería del Estado de Chile y ACNUR) convocó a tres consultas temáticas, apoyadas por los Gobiernos de México, Brasil y Colombia, en las que participaron delegaciones de los Estados de la región, así como diferentes actores interesados en el proceso, tales como las organizaciones de personas refugiadas y desplazadas, organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado, y organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas, entre otras.

El aumento del número de personas en condición de desplazamiento forzado interno y transfronterizo en la región, así como de retornadas y apátridas, en la última década presenta retos para su protección y garantía de derechos. Por ello, son más los actores de la sociedad civil, especialmente de personas refugiadas y desplazadas, que han manifestado el interés en participar en el proceso Cartagena +40 para procurar el mejor resultado posible y así dar respuesta a estos retos de protección.

Por parte de la sociedad civil han participado la Coalición LAC RMD, el Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GAR PAB), la Red Clamor y la Red Jesuita con Migrantes. Las organizaciones que las conforman tenemos amplia presencia y trayectoria de trabajo en la región en materia de protección. Por su parte, las organizaciones de personas refugiadas y desplazadas han participado a través de la Plataforma RLO¹, y su inclusión es sin duda un resultado

¹ Refugee-led organization (RLO) por sus siglas en inglés.

de este proceso a diferencia de los anteriores. Estos dos sectores, en muchos casos, somos los primeros en actuar ante las necesidades de las personas y conocemos de primera mano los avances y desafíos de la garantía al derecho a solicitar y recibir asilo en las Américas.

En este sentido, el presente documento recopila propuestas y recomendaciones para la negociación de la Declaración y el Plan de Acción de Chile 2024-2034 que realizarán las delegaciones gubernamentales -en capitales y en Ginebra- durante el segundo semestre de 2024. Las redes firmantes las presentamos a la luz de los aportes proporcionados en las consultas temáticas, del deseo de participación manifestado por la diversidad de actores y del espíritu de cooperación regional que promueve este proceso.

Consideraciones sobre el contexto global y regional en materia de refugio y desplazamiento forzado

De acuerdo con el informe “Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado 2023”, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó que a finales de abril de 2024² más de 120 millones de personas, entre refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, apátridas y otras personas con necesidades de protección internacional, se han visto obligadas a dejar sus lugares de origen. Esta cifra es justo el doble de la registrada hace diez años, lo que nos hace ver con alarma que la tendencia es un alza acelerada y sostenida.

Latinoamérica y el Caribe no es ajena a esta tendencia: según ACNUR, a finales de 2023, 23 millones de personas se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la región³. Estas cifras no solo obedecen a la presencia de nuevos flujos o personas de diversas nacionalidades cruzando las fronteras buscando protección, sino también a la persistencia de flujos que existen desde hace más de 10 años (contexto del proceso Cartagena +30) y cuyas causas de salida y políticas de acogida aún no han sido suficientemente abordadas con un enfoque de protección.

Además, la región experimenta una reconfiguración de los flujos y de las rutas migratorias (terrestres y marítimas) -dos de las cuales son consideradas entre las más peligrosas del mundo- por el grado de violencia que las personas experimentan al transitarlas. Esta reconfiguración se debe en parte a decisiones gubernamentales centradas en un enfoque securitista que buscan controlar y desincentivar la migración, y se materializan en constantes deportaciones, reconducciones, expulsiones, militarización de las fronteras y la imposición de visas de manera discriminatoria. Las consecuencias que vemos son un aumento en los niveles de riesgos y la extrema vulnerabilidad que enfrentan, particularmente las niñas, niños y adolescentes, las mujeres víctimas de violencia basada en género, personas de la diversidad sexual, adultas mayores, afrodescendientes e indígenas, etc.

Varios gobiernos de la región han intentado responder a este reto de forma solidaria y humanitaria implementando políticas públicas orientadas a la regularización e integración de las personas que llegan a sus territorios. Sin embargo, los diversos mecanismos temporales, según criterio de nacionalidad u otros, no pueden continuar siendo una estrategia de respuesta, ya que

² Fuente: <https://lc.cx/dzgFRN>

³ Fuente: <https://lc.cx/VvhNC9>

resultan discrecionales y parciales, y no fueron diseñados con el fin de atender las causas de estos desplazamientos, ni de beneficiar a las personas con necesidad de protección internacional.

También observamos que países con una fuerte tradición comprometida con los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas han venido implementando prácticas regresivas que obstaculizan el derecho a migrar y a solicitar asilo. Y no podemos dejar de señalar que, lejos de haberse erradicado la apatridia, según uno de los objetivos expresados en Cartagena +30, nuestra región ha seguido generando dificultades para la inscripción de personas nacidas en territorio nacional en varios de nuestros países.

En este sentido, las siguientes propuestas y recomendaciones pretenden coadyuvar a que el Plan de Acción de Chile se convierta en un documento vivo que no sólo guíe a los Estados en la implementación de políticas públicas que garanticen una protección e integración efectivas de las personas solicitantes de asilo y de las refugiadas, sino que también se convierta en el motor de un proceso en el que dichas políticas puedan evaluarse y -de ser el caso- mejorarse, con la participación de todos los actores involucrados, particularmente de las organizaciones de las personas afectadas.

A. Recomendaciones Generales o Transversales

Entendemos que los retos no son menores y por ello hacemos un llamado a los gobiernos para actuar con determinación y plena voluntad política para garantizar:

1. Partir de un enfoque de derechos humanos, basado en el principio pro persona, para que el Plan de Acción tenga como su centro la protección efectiva de los derechos de las personas a las que busca beneficiar.
2. Incorporar la perspectiva de género y enfoque diferenciados de protección, a partir de una mirada interseccional, con el fin de reducir y atender vulnerabilidades y necesidades específicas para niñas, niños y adolescentes, mujeres víctimas de violencia basada en género, personas de la diversidad sexual, afrodescendientes e indígenas.
3. En consecuencia, rechazar los enfoques centrados en preocupaciones de seguridad que criminalizan a las personas y dan pie a la militarización y externalización de fronteras.
4. Mantener y ensanchar el espíritu de Cartagena, permitiendo que personas desplazadas por efectos negativos del cambio climático y desastres obtengan protección internacional.
5. Respeto irrestricto al principio de No Devolución.
6. Trascender el enfoque de regularizaciones migratorias temporales y adoptar el de protección de acuerdo con el Derecho Internacional de las Personas Refugiadas.
7. Facilitar la integración de las personas garantizando su acceso efectivo a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para facilitar la reconstrucción de los proyectos de vida y prevenir nuevos movimientos migratorios.
8. Atender el reclamo de las personas desplazadas y refugiadas de participación efectiva en todas las iniciativas: “nada sobre nosotros, sin nosotros”.
9. Garantizar también la plena participación de las organizaciones de la sociedad civil y de todos los actores, incluida la academia, en el proceso de consulta, negociación, implementación y monitoreo del Plan de Acción de Chile.

10. Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo de la implementación de los compromisos asumidos en el Plan de Acción de Chile, contando también con la efectiva participación de todos los actores relevantes.

B. Recomendaciones particulares sobre Protección

11. Implementar de manera sistemática y no discrecional la definición ampliada como compromiso público de respetar los marcos legales existentes, reconociendo la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos de las personas solicitantes, para subsanar los vacíos que prevalecen, incluyendo aquellos para la erradicación de la apatridia.
12. Reconocer el carácter colectivo que tienen algunas solicitudes de protección internacional y los contextos de expulsión para agilizar la respuesta de los sistemas de protección.
13. Garantizar el acceso a los territorios -de forma terrestre y aérea- y por ende, materializar la posibilidad de solicitar refugio en las zonas fronterizas o puntos de internación.
14. Rechazar los intentos de algunos Estados por externalizar sus fronteras y los procedimientos de refugio, así como las políticas de pre-admisibilidad y los acuerdos de cooperación entre Estados de tercer país seguro o aquellos que facilitan las devoluciones, incluso en cadena, violando el principio de no devolución.
15. Evitar que el empleo de nuevas tecnologías dé pie a la criminalización de la población solicitante de refugio.
16. Dotar de recursos técnicos y presupuestales suficientes a las instituciones nacionales de refugio.
17. Impulsar procedimientos y protocolos de reconocimiento de la condición de persona refugiada centrados en ellas, transparentes e informados, con estándares claros, simplificados y flexibles; con temporalidades definidas y razonables que reconozcan las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales y las barreras que enfrentan (tecnológicas, de idioma o de habilidades de lectoescritura).
18. Ampliar el reconocimiento de la condición de persona refugiada para mujeres víctimas de violencia de género y personas de la diversidad sexual. Asimismo, adoptar acciones concretas para una transversalización efectiva de la perspectiva de género en los sistemas nacionales de refugio, implementando lineamientos específicos para prevenir la discriminación.
19. Brindar seguridad jurídica a las personas solicitantes a través de documentos de regularización migratoria que garanticen el acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en igualdad de condiciones en relación con las personas nacionales. Esto implica la posibilidad de trabajar, acceder a medios de vida suficientes, y de ninguna manera impedir o limitar la movilidad en los territorios nacionales.
20. Brindar protección complementaria aquellas personas que tengan una baja probabilidad de ser reconocidas como refugiadas y se encuentren en una situación de riesgo o amenaza al ser regresadas a sus países de origen. La protección complementaria debe garantizar una protección efectiva y el principio de no devolución; por tanto, es importante que se diferencie de los mecanismos ordinarios y temporales de regularización migratoria.
21. Recordar que la calidad del asilo está intrínsecamente vinculada con el acceso a derechos que permiten una integración efectiva; por tanto, se deben garantizar recursos tanto para entidades

- responsables del asilo como para aquellas involucradas en la provisión y garantía de otros derechos, e incluir mecanismos de exigibilidad para acceder realmente a ellos.
22. Reconocer legalmente la no detención por motivos migratorios.
 23. Promover las “Fronteras protectoras” en las que existan mecanismos de articulación transfronteriza para la gestión y la referenciación segura de casos, a partir de la identificación de vulnerabilidades. Estos mecanismos deben contemplar los más altos estándares de protección y salvaguarda de la información para evitar revictimizaciones o discriminación de personas.
 24. Promover políticas específicas y culturalmente pertinentes para grupos indígenas que son forzados a desplazarse, que les posibiliten la movilidad entre los países que hacen parte de su historia de vida.
 25. Garantizar el acceso a la asistencia humanitaria, atención psicosocial y en salud mental, con especial atención a población mayormente expuesta a riesgos y vulnerabilidades: niñez separada, niñez no acompañada, mujeres, LGBTQIA+, personas mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros.
 26. Adoptar un enfoque de reducción de daños y permitir que las personas en situación de irregularidad, si les aplica, puedan solicitar protección complementaria, entendiendo la irregularidad como una condición de vulnerabilidad y desprotección.
 27. Atender a la niñez migrante, especialmente aquella no acompañada, asegurando el interés superior y la unidad familiar, adoptando la definición ampliada de familia, como mecanismos para la protección e integración suya y de quienes les cuidan.
 28. Implementar medidas eficaces para superar la apatridia en la región, adoptando un mecanismo de monitoreo, la constitución de un comité integrado por representantes de varios países con participación de la sociedad civil y con la publicación anual de los avances y límites sobre el tema en cada país.

C. Recomendaciones particulares sobre integración

29. Comprender la integración como componente esencial de la protección cuando se permite el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para facilitar la reconstrucción de los proyectos de vida de las personas en los países de destino y prevenir nuevos movimientos migratorios.
30. Rechazar las políticas migratorias, discursos y prácticas de criminalización, discriminación, racismo y xenofobia contra las personas con necesidades de protección que obstaculizan su integración. La garantía de no discriminación debe ser transversal y explícita en cualquier política pública.
31. Promover acciones que informen y sensibilicen a la población general sobre la no discriminación y combatan la xenofobia.
32. Reconocer el trabajo de cuidados y del hogar -no remunerado- realizado por mujeres solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas -centrales para la sostenibilidad de las familias, la economía y las sociedades receptoras- formalizándolo e incorporándolo en las legislaciones nacionales. Para ello, se recomienda adoptar los estándares de los convenios de la Organización

Internacional del Trabajo 189 y 190 en materia de trabajo del hogar y violencia basada en género en el ámbito laboral.

33. Diseñar políticas públicas y planes nacionales de integración y cohesión social con la participación de las personas con necesidad de protección y las comunidades receptoras, donde se toman decisiones que les afecten, eliminando las barreras que impiden su reconocimiento cultural, social y jurídico.
34. Asegurar recursos financieros, humanos, técnicos y en infraestructura y promover la articulación entre distintos niveles de gobierno para hacer efectivos los procesos de integración con competencias claras que favorezcan la coordinación interinstitucional.
35. Capacitar de manera permanente al funcionariado público responsable del acceso a la salud, educación, vivienda, saneamiento, empleo, servicios financieros y justicia.
36. Promover la educación de la niñez y adolescencia migrante, refugiada o apátrida a través de la simplificación de requisitos para garantizar su acceso, permanencia y certificación educativa. Prestar atención especial a la niñez separada y no acompañada.
37. Reconocer los aportes, trayectoria y experiencia de las personas a las comunidades implementando acuerdos regionales existentes para convalidar títulos académicos, prescindiendo del requisito de la apostilla.
38. Comprender el trabajo digno como un derecho habilitante para contribuir a las comunidades receptoras y aportar desde la formalidad a la tributación de los Estados.
39. Promover una integración socioeconómica sostenible enfocada en las habilidades, saberes y profesiones de las personas, a través del diseño de políticas de formación para el empleo, capacitación profesional y no profesional, empleo inclusivo, inclusión financiera, emprendimiento y desarrollo de empresas para la población solicitante, refugiada y apátrida, en asocio con organizaciones de la sociedad civil y la academia.
40. Apoyar iniciativas de integración sociocultural entre las personas refugiadas y las comunidades de acogida, garantizando y respetando la diversidad que se construye en dichas iniciativas como un valor democrático.
41. Apoyar iniciativas que favorezcan la integración sociocultural entre las personas refugiadas y las comunidades desde una perspectiva sistémica que valore las diferentes manifestaciones culturales.
42. Garantizar que la inversión pública, de cooperación internacional y agencias multilaterales tomen en consideración las necesidades de las personas solicitantes y refugiadas, tanto como de las comunidades de acogida para que la inversión de recursos promueva el desarrollo integral y la cohesión social.
43. Facilitar procesos de internación o reasentamiento para lograr un acceso adecuado de las personas a derechos, incluyendo el trabajo, teniendo en cuenta el consentimiento de todas las partes involucradas.

D. Recomendaciones particulares sobre la protección de personas desplazadas por efectos adversos del cambio climático y desastres

44. Abordar los impactos desproporcionados de los efectos adversos del cambio climático y los desastres sobre las personas y comunidades tradicionalmente marginalizadas desde un enfoque de derechos humanos e interseccional que reconozca las desigualdades de género y raciales, entre otras.
45. Incorporar en el artículo 3 de la Declaración los desplazamientos por desastres y los efectos adversos del cambio climático como una causal objetiva en sí misma y adicional a las ya reconocidas expresamente en la Declaración; para asegurar que los compromisos del próximo plan de acción apliquen a estos perfiles invisibilizados y trascender la discusión de categorías taxativas de los marcos legales, hacia una interpretación amplia de los principios y estándares internacionales de protección, como ha sido tradición en Cartagena.
46. Diseñar una respuesta regional coordinada para la atención de desastres y la protección internacional de quienes cruzan fronteras, garantizando -entre otros- los principios de igualdad, no discriminación, la no devolución y la reunificación familiar, para que sin dilaciones las personas puedan acceder a la determinación de la condición de persona refugiada y protección bajo esta causal.
47. Atender las dobles o múltiples afectaciones y amenazas a la integridad, seguridad y libertad que viven quienes se desplazan por estas causas ya que lo hacen en un contexto de contención migratoria.
48. Reconocer que el desplazamiento forzado y cambio climático en nuestra región se vincula con un modelo extractivo que despoja, degrada territorios y limita el derecho a un medio ambiente sano, generando desplazamientos forzados, induciendo el aumento de la temperatura del planeta e intensificando las causas propias del cambio climático. Por esto, se deben establecer medidas de atención, prevención y protección que incluyan a quienes no pueden desplazarse, a quienes se desplazan dentro de las fronteras nacionales y, aún más, a quienes cruzan una frontera internacional en búsqueda de protección.
49. Prestar especial atención a la situación de grupos vulnerables, como mujeres, niñez y comunidades indígenas, y especialmente de personas defensoras medioambientales, quienes se ven sometidas a diversos tipos de violencia, incluido el asesinato.
50. Trascender las políticas de regularización temporal hacia políticas de protección e integración, pues muchas personas no podrán regresar de manera segura a sus lugares de origen. La experiencia nos muestra que surtidos los plazos temporales, las personas quedan en condición de irregularidad y muchas veces sin posibilidad de acogerse a otras categorías migratorias.
51. Promover programas de integración con enfoque de prevención, adaptación y mitigación de riesgos, garantizando que las personas con necesidad de protección internacional puedan acceder a vivienda en entornos seguros, y no en zonas de riesgo de desastres y marginalizadas donde se suelen asentar, lo que las expone a nuevos desplazamientos.

Adicionalmente a los temas consultados a la sociedad civil, queremos añadir dos aspectos: la atención a corredores migratorios con condiciones críticas, que representan un desafío regional ineludible, y los mecanismos de participación, cooperación regional, implementación y seguimiento del Plan de acción de Chile.

E. Recomendaciones particulares sobre los corredores migratorios que representan un desafío regional ineludible

52. Enfatizar acciones de protección e integración, especialmente en las fronteras, donde las personas están experimentando condiciones de extrema vulnerabilidad y violaciones de derechos humanos, debido a las políticas de contención. Llamamos la atención sobre el Darién, el corredor migratorio México-Estados Unidos y los corredores marítimos en El Caribe.
53. Reconocer que quienes optan por atravesar estos corredores lo hacen como consecuencia de la multicausalidad que se vive en la región debido a la vulneración de derechos, insatisfacción de necesidades básicas y otras formas de violencia.
54. Identificar, especialmente el Darién, como una ruta continental que involucra tanto a los países de origen, a los terceros países, como a los lugares de destino. En este sentido, esta zona es una expresión de la crisis regional de protección e integración que requiere una respuesta regional.
55. Atender la situación de los corredores migratorios implica una presencia estatal acorde a los estándares e instrumentos de Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas y un trabajo articulado entre Estados, para que la gestión de los flujos migratorios la realicen las entidades civiles previstas para ello, y no las fuerzas armadas.
56. Establecer corredores humanitarios con presencia institucional y de organismos internacionales como medidas de protección ante el control territorial y presencia de actores armados, definiendo elementos indispensables mínimos para su efectiva implementación.

F. Recomendaciones particulares sobre la participación, cooperación regional, implementación y seguimiento del Plan de acción de Chile

57. Posibilitar instancias de gobernanza donde las personas desplazadas, solicitantes, refugiadas y apátridas puedan participar en la toma de decisiones y brindar recomendaciones para la implementación del plan. Estas instancias deben garantizar la inclusión de las distintas partes interesadas (organizaciones de personas refugiadas y desplazadas, sociedad civil, instituciones de derechos humanos, academia, entre otros).
58. Valerse de la cooperación técnica que provee la comunidad internacional, incluidas las agencias de Naciones Unidas y las instituciones regionales, así como las organizaciones de la sociedad civil y otros sectores relevantes para la aplicación de las políticas con una perspectiva de derechos humanos como lo contemplan los Principios Interamericanos.
59. Coordinar de manera periódica con los mecanismos regionales y subregionales y otros espacios de intergubernamentales existentes, para “profundizar los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia” como contempló el Plan de Brasil, y así

- avanzar en la coherencia de políticas y medidas que se formulen en el nuevo plan y evitar duplicidades. Esto es factible dado el rol de secretaría técnica de organismos como ACNUR.
60. Construir alianzas con las organizaciones de la sociedad civil para identificar necesidades diferenciadas de acuerdo con los grupos poblacionales y promover respuestas acordes y adaptadas.
 61. Implementar políticas requiere claridad de competencias de las entidades públicas, coordinación interinstitucional en sus diversos niveles (centrales-locales), y una coordinación multisectorial que incluya a las organizaciones de personas refugiadas, la sociedad civil y al sector privado, y una asignación suficiente de recursos financieros, humanos, técnicos y en infraestructura para avanzar en el fortalecimiento institucional que permita solventar la baja tasa de reconocimientos de la condición de persona refugiada que se registra en la región.
 62. En las tareas de seguimiento, debe tenerse también presente la necesidad de capacitación continua de las autoridades en los distintos niveles de gobierno, en estrategias de prevención y protección.
 63. Definir indicadores de resultados que hayan sido construidos con la participación sustantiva de todos los actores, especialmente de las personas desplazadas y ONG, basados en estándares de derechos humanos, para tener un seguimiento transparente e integral del Plan de Acción de Chile.

Hacemos un llamado a la solidaridad regional como ha sido el espíritu de Cartagena, particularmente con las personas haitianas y de otras nacionalidades que enfrentan la desprotección en nuestro continente.

Queremos solicitar a las delegaciones presentes respaldar la solicitud de las organizaciones de la sociedad civil a participar activamente en el proceso de negociación del Plan de Acción que se adelantará en el segundo semestre del 2024 en Ginebra. Estamos dispuestas a seguir contribuyendo para hacer de Cartagena un proceso vivo y un compromiso regional que vincule a todas las partes interesadas.

Reconocemos las buenas prácticas y los esfuerzos regionales para facilitar la movilidad protegida de personas, el acceso al asilo y una integración plena en derechos. Ofrecemos nuestra experiencia de trabajo como organizaciones de la sociedad civil para contrarrestar la discriminación y la xenofobia con el propósito de promover, proteger, acoger a integrar a quienes han tenido que desplazarse en busca de una vida digna y segura.

América Latina, julio de 2024

Suscriben este documento:

Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GAR PAB)
Red Clamor
Red Jesuita con Migrantes - Latinoamérica y el Caribe