

40 años de la Declaración de Cartagena (1984-2024):

Hacia la implementación del enfoque de género desde una perspectiva de diversidad sexual

Versión en Inglés y Español



15
años



iniciativas para los
derechos humanos

APOYAN:

COALICIÓN
LGBTI+&T



DE
INCIDENCIA
EN LAS AMÉRICAS



Red Regional
de Protección a

Personas
LGBTIQ+
Refugiadas
y Migrantes
en las Américas

40 años de la Declaración de Cartagena (1984-2024):

Hacia la implementación del enfoque de género
desde una perspectiva de diversidad sexual



15
años



iniciativas para los
derechos humanos



APOYAN:



Red Regional
de Protección a
**Personas
LGBTIQ+
Refugiadas
y Migrantes**
en las Américas

**40 años de la Declaración de Cartagena (1984-2024):
Hacia la implementación del enfoque de género
desde una perspectiva de diversidad sexual**

Director de Caribe Afirmativo:

Wilson Castañeda

Equipo investigador:

Cindy Hawkins Rada
Daniela Zambrano Guerra

Revisora:

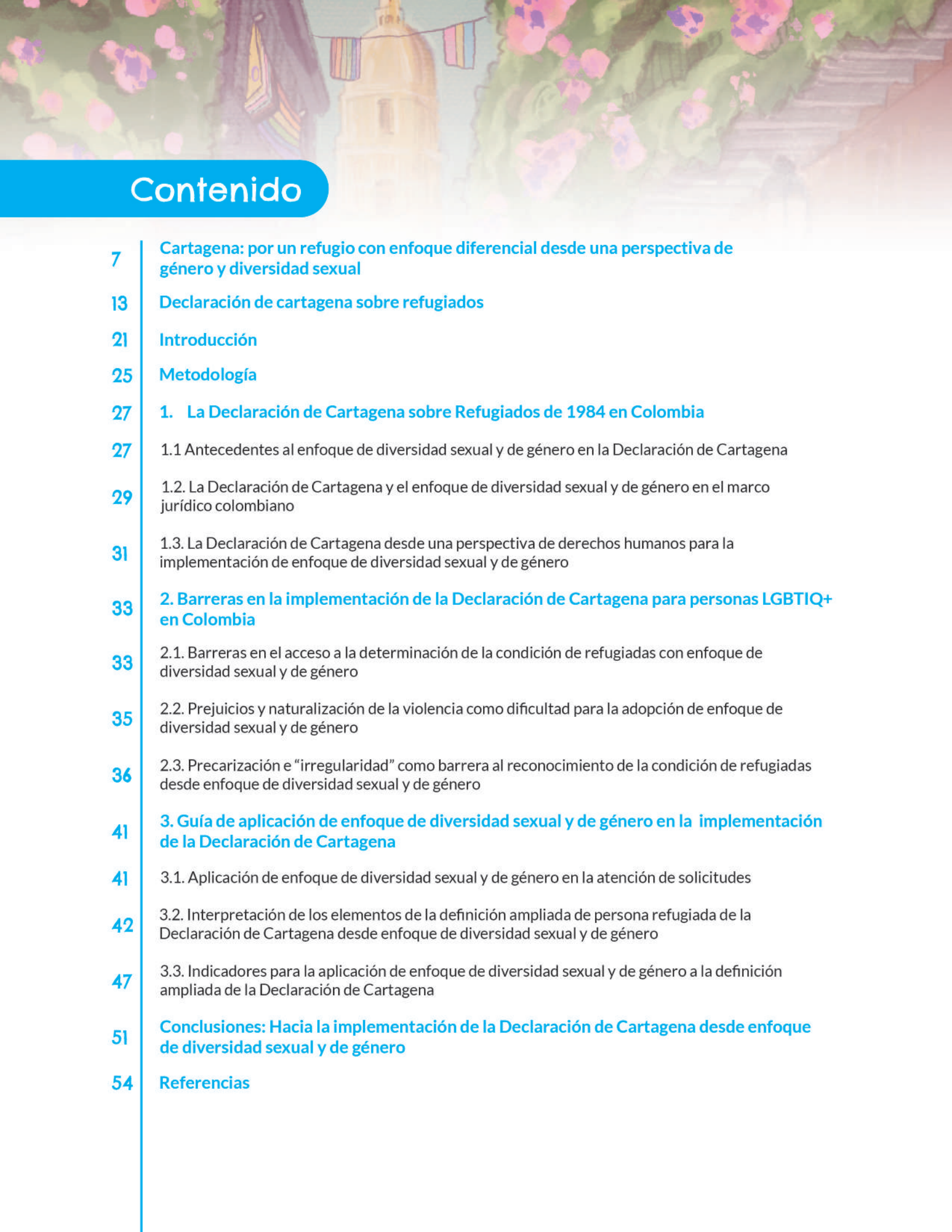
Mirta Moragas
Directora de Políticas e Incidencia
Synergia
Iniciativas para los derechos humanos.

Diseño y diagramación:

Jose Eduardo Orozco Yaruro
Corporación Caribe Afirmativo

Noviembre 2023.

ISBN: 978 628 95503 3 7



Contenido

7	Cartagena: por un refugio con enfoque diferencial desde una perspectiva de género y diversidad sexual
13	Declaración de cartagena sobre refugiados
21	Introducción
25	Metodología
27	1. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 en Colombia
27	1.1 Antecedentes al enfoque de diversidad sexual y de género en la Declaración de Cartagena
29	1.2. La Declaración de Cartagena y el enfoque de diversidad sexual y de género en el marco jurídico colombiano
31	1.3. La Declaración de Cartagena desde una perspectiva de derechos humanos para la implementación de enfoque de diversidad sexual y de género
33	2. Barreras en la implementación de la Declaración de Cartagena para personas LGBTIQ+ en Colombia
33	2.1. Barreras en el acceso a la determinación de la condición de refugiadas con enfoque de diversidad sexual y de género
35	2.2. Prejuicios y naturalización de la violencia como dificultad para la adopción de enfoque de diversidad sexual y de género
36	2.3. Precarización e “irregularidad” como barrera al reconocimiento de la condición de refugiadas desde enfoque de diversidad sexual y de género
41	3. Guía de aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género en la implementación de la Declaración de Cartagena
41	3.1. Aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género en la atención de solicitudes
42	3.2. Interpretación de los elementos de la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena desde enfoque de diversidad sexual y de género
47	3.3. Indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género a la definición ampliada de la Declaración de Cartagena
51	Conclusiones: Hacia la implementación de la Declaración de Cartagena desde enfoque de diversidad sexual y de género
54	Referencias





Cartagena: por un refugio con enfoque diferencial desde una perspectiva de género y diversidad sexual

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas busca la protección de las personas que huyen de su país a causa de temores fundados, incluyendo a las que, en virtud de tales temores, no quieran o no puedan acogerse a la protección de su respectivo país. Su objetivo es que la dignidad humana no conozca fronteras, reafirmando el principio de que “los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales”. Este llamado a la acción abarca tanto los ordenamientos internos de los Estados como los ámbitos regionales y supranacionales, instando a que la preservación de vidas y sus diversas manifestaciones prevalezcan sobre cualquier decisión de índole política, social, económica o cultural. Este llamado se respalda en el principio universal de no discriminación y en el mandato social de poner fin a la exclusión como práctica de cosificación de los seres humanos, afectando especialmente a los grupos poblacionales más marginados y despreciados.

Hace 40 años, fue adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América, la Declaración de Cartagena, ampliando la noción de los refugiados para los países de la región a una concepción que observó la necesidad de proteger la seguridad y la libertad de las personas amenazadas no solo por razones políticas. El documento incluyó entonces componentes como la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos y la violación masiva de derechos humanos como causa de la migración forzada transfronteriza. Esta Declaración representa un compromiso regional para abordar un fenómeno que, no era prioritario en las agendas regionales de aquel momento. Sin embargo, era notable en algunos países miembros donde estas problemáticas eran menos agudas, el aumento de la movilidad humana de cientos de personas que buscaban huir de la persecución y las violaciones a derechos humanos presentes en su territorio. Hoy en día, esta situación no solo ocupa el primer lugar en la agenda internacional, sino que también exige acciones integrales con urgencia. La Declaración de Cartagena se presenta como una carta de navegación que guía dichas acciones, estableciendo principios éticos para la atención de quienes huyen y transitan en nuestros países en busca de dignificación y plenitud de derechos.

Aunque no constituye un documento vinculante para los Estados firmantes de la Convención Interamericana, establece las bases para un ejercicio de corresponsabilidad y solidaridad entre los países. Su propósito es que se reconozcan los factores que propician la expulsión diaria de personas desde sus

países hacia otros Estados. En estos contextos, la raza, el género, la orientación sexual, la identidad o expresión de género se vuelven determinantes en la activación de crisis humanitarias que generan éxodo masivo de migrantes. Esto se debe a que somos países –aunque con un potencial de integración que debe ser garantizado–, con características comunes en materia de sistemas de derechos muy precarios y normas de control moral que ignoran la diversidad como un derecho humano.

Con el paso del tiempo, en virtud del potencial de protección que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han demostrado para salvaguardar los derechos en la región, los Estados miembros han incorporado normas constitucionales y legales con el fin de incluir algún tipo de protección a personas migrantes, prohibir la discriminación y proteger los derechos de grupos poblacionales históricamente excluidos. Por ejemplo, en casos como el conflicto armado colombiano, las desapariciones forzadas en las fronteras mexicanas, la debilidad del Estado Social de Derecho, la limitación de los territorios indígenas y afrodescendientes debido a proyectos económicos en áreas cruciales para el medio ambiente en la región, así como las represiones durante las dictaduras en Chile y Argentina, se ha reconocido que el ejercicio sistemático de discriminación contra las poblaciones termina por constituir una práctica de persecución. Esta busca anular la identidad y significado de dichos grupos poblacionales, así como su relación con el territorio o la lucha que emprenden para que se respeten y reconozcan sus derechos.

En una dinámica tan compacta por el idioma y las sinergias culturales y sociales presentes en las Américas y el Caribe, el desplazamiento masivo forzoso refleja, asimismo, las realidades en los países de origen, de tránsito y de destino del proceso de movilidad humana. Unido a las causas generales de la expulsión por crisis humanitaria, se encuentran situaciones como la ausencia de derechos, la inexistencia de normatividad o la escasa efectividad de su aplicación. Además, en el marco de los conflictos internos y la agresión extranjera, los elevados niveles de control moral y social limitan y asfixian los proyectos de vida de las personas sexo-género diversas, obligándoles a sumar a las causas generales de la expulsión, también la expresión de discriminación y la exclusión. Estos motivos incitan a buscar bienestar individual y colectivo, así como protección legal y espacios seguros para consolidar los proyectos de vida. En el caso específico de las personas LGBTIQ+ en la región, aunque la discriminación está prohibida en casi todos los países, la criminalidad, la violencia sistemática y la falta de acceso afectivo a derechos facilitan la migración forzada. Lo anterior se produce, entre otros asuntos, en el marco de la necesidad de proteger sus uniones homoparentales, garantizar el acceso a servicios para su identidad o expresión de género, obtener medicamentos antirretrovirales para quienes viven con VIH, y asegurar un acceso equitativo a la participación y a los derechos económicos, sociales y culturales.

Además de esto, la mayoría de las personas sexo-género diversas en los países de la región enfrentan situaciones de pobreza, inequidad y carencia de acceso a derechos integrales. Cuando los factores previamente mencionados las expulsan, se ven sometidas a un proceso de movilidad en condiciones precarias. La debilidad de los Estados en las fronteras y la naturalización de prejuicios hacia su diversidad sexual y de género en los pasos migratorios y rutas de tránsito son aprovechadas por actores al margen de la ley o grupos de control ilegal. Estas personas terminan inmersas en una realidad de ausencia de derechos, de desprotección de sus gobiernos y de descalificación social. Este escenario la aleja del sueño de tener derechos y desarrollar una ciudadanía plena, llevándolas a la invisibilización por parte de comunidades y servicios migratorios. También las expone a la utilización de sus vidas por parte de actores ilegales que controlan dichos territorios, convirtiendo prácticas delictivas en la única opción de supervivencia ante la inoperancia de los Estados.

Además de la definición ampliada de refugiados, los países receptores, las agencias humanitarias, los mecanismos de cooperación y las entidades regionales gestores tanto del tránsito como de la permanencia de las personas sexo-género diversas que se mueven por América Latina y el Caribe, deben advertir la

característica de no homogeneidad de la afluencia a gran escala de refugiados. Se debe procurar que las políticas de acogida, los mecanismos de orientación y la concesión de refugio, así como los mecanismos de ayuda humanitaria, sean acciones diferenciadas con rutas claras y definidas. Además, es esencial contar con personal capacitado para la atención que reconozca y aborde la particularidad de la movilidad humana forzada, transversalizada por la orientación sexual, identidad y/o expresión de género diversa.

Reconociendo que la sexualidad y el género son aspectos fundamentales en el proyecto de vida de las personas, las acciones de respuesta, mayormente impulsadas por la sociedad civil, convocan a incluir entre los motivos que conforman la definición de refugiado, además de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, el motivo de diversidad sexual y de género. Esto se fundamenta en la clara teorización, al menos para el Sistema Universal, donde las solicitudes relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género son reconocidas en la Convención de 1951, principalmente bajo el motivo de pertenencia a un determinado grupo social. Sin embargo, la falta de claridad en esta afirmación ha demostrado en la práctica ser muy discrecional por parte de los gobiernos y, en ocasiones, inclusive invisibilizada. Aunque la orientación sexual y la diversidad de género no estén expresamente consagradas como derechos humanos, las luchas por la igualdad y la no discriminación han logrado posicionar el derecho de las personas LGBTIQ+ a llevar una vida digna e integral. En este contexto, su diversidad no debería ser motivo de exclusión ni discriminación.

La Declaración de Cartagena de 1984, al exhortar a los Estados a considerar el contexto de las circunstancias que perturben gravemente el orden público, los conflictos internos además de la agresión extranjera, brinda una oportunidad para que los enfoques diferenciales, históricamente ausentes en las políticas de migración, formen parte de las políticas de acogida y protección. Este fue el paso que el Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) de Costa Rica dio al conceder refugio a un grupo de personas LGBTIQ+. Mediante la Ley N.º 8764, se incorporó la sexualidad, el género, la identidad y expresión diversas, como sexto motivo de persecución. Esta acción legal abrió la puerta a una iniciativa humanitaria para identificar las necesidades específicas de protección internacional de las personas LGBTIQ+ que llegaban a ese país, principalmente procedentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua. En estos países, la falta de garantías y las violaciones generalizadas a sus derechos humanos se agrava debido a la utilización que hacen de sus vidas los grupos criminales, pandillas y redes de violencia¹.

A partir de esta decisión y aplicando la Declaración de Cartagena para entender los contextos en los que se debe otorgar protección internacional, existen dos decisiones que vale la pena revisar:

- En la Resolución N.º 464-2018-TAM² de mayo de 2018, relacionada con una persona recurrente hondureña, el Tribunal decidió concederle protección internacional. Esta persona declaró haber sido testigo de un asesinato en Honduras, lo que generó amenazas en su contra. Además, manifestó ser homosexual y haber enfrentado discriminación por parte de su familia desde la infancia. A los 12 años, abandonó su hogar debido a la discriminación y maltrato, especialmente por parte de su padre. Además, vivía con VIH y experimentaba expresiones sistemáticas de exclusión debido al estigma. El Tribunal determinó otorgarle el refugio al considerar que las personas con VIH en Honduras enfrentan restricciones en el acceso a tratamientos antirretrovirales y sufren graves violaciones de derechos humanos que ponen en peligro sus vidas. La gravedad en esas circunstancias se intensifica debido al control ejercido por parte de las maras.

¹ Richard Rodríguez, Gabriela (2022) Protección de personas LGBTI en contextos de movilidad humana. Acceso a la Justicia de las Personas Migrantes, Refugiadas y otras sujetas de Protección Internacional en Las Américas.

² Tribunal Administrativo Migratorio, Expediente 17-0505-TAM, Resolución N.º 464-2018-TAM. Costa Rica, mayo, 2018

- Posteriormente, en la Resolución N.º 847-2019-TAM, el Tribunal resolvió otorgar el Estatuto de Refugio a una persona trans salvadoreña. Esta persona declaró ser pareja de un miembro de un grupo criminal, sin conocer en ese momento la afiliación pandillera de su expareja. También fue víctima de reclutamiento forzado, ya que intentaron obligarla a unirse a la pandilla con el propósito de prostituirse y vender drogas en una zona fronteriza entre Honduras y El Salvador. Estos países presentan riesgos específicos para personas trans, como violencia, criminalización y exposición a prácticas de desplazamiento forzado.

Estos casos, que activaron la protección internacional en Costa Rica, son un claro ejemplo de que no solo es recurrente el reconocimiento de la condición de refugiado bajo la observancia de un enfoque diferencial, al considerar el contexto, sino que también abrieron las puertas para que los países miembros del sistema interamericano, en el marco de los 40 años de la Declaración que celebramos en estos días y ante el crecimiento de crisis humanitarias en la región, propongan una actualización de la declaración. Esta actualización invitaría a analizar las condiciones de los contextos nacionales y el significado de la diversidad sexual, identidad o expresión de género en ellos, así como los riesgos o las limitaciones para vivirla plenamente y con libertad. Estos aspectos se presentarían como argumentos suficientes para promover la protección internacional. Además, se propondría la actualización de las legislaciones y las políticas públicas de los países en materia de refugio y acogida, con un enfoque de género. Por último, se tendría que llevar a cabo la formación y la capacitación de los operadores de los sistemas de acogida, ayuda humanitaria, regularización y servicios especializados en temas de diversidad.

Wilson Castañeda Castro
Director
Corporación Caribe Afirmativo





Declaración de Cartagena sobre refugiados³

Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984

Conclusiones y recomendaciones

I

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia;

Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración;

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual;

Destacando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo;

Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente;

Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región;

Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser

³ Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Tomada de: <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>

encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales;

II

Habiendo tomado conocimiento, con apreciación, de los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben:

- a. “Realizar, si aún no lo han hecho, los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.”
- b. “Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes.”
- c. “Establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo citados cuando se produzca la adhesión.”
- d. “Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado.”
- e. “Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato.”
- f. “Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR.”
- g. “Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR.”
- h. “Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad.”
- i. “Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados.”
- j. “Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales.”

- k. “Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias.”
- l. “Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país.”
- m. “Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados.”
- n. “Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados.”
- o. “Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR.”
- p. “Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados.”



El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

Primera. Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

Segunda. Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable

para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las 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.

Cuarta. Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

Quinta. Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*.

Sexta. Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

Séptima. Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

Octava. Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N. 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran.

Décima. Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentran en su territorio.

Undécima. Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando

así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

Duodécima. Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.

Decimotercera. Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

Decimocuarta. Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalen.

Decimoquinta. Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados. Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR.

Decimosexta. Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA / ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

Decimoséptima. Propiciar en los países centroamericanos y del Grupo Contadora una difusión a todos los niveles posibles de las normas internacionales e internas referentes a la protección de los refugiados y, en general, de los derechos humanos. En particular el Coloquio considera de especial importancia que dicha divulgación se efectúe contando con la valiosa cooperación de las correspondientes universidades y centros superiores de enseñanza.

IV

El Coloquio de Cartagena, en consecuencia,

Recomienda:

- Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio, pautas que deben ser necesaria y escrupulosamente respetadas para determinar la conducta a seguir con relación a los refugiados en el área centroamericana.

- Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio (III) sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.
- Que se publique un volumen que contenga el documento de trabajo, las ponencias e informes, así como las conclusiones y recomendaciones del Coloquio y demás documentos pertinentes, solicitando al Gobierno de Colombia, al ACNUR y a los organismos competentes de la OEA que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación.
- Que se haga público el presente documento como “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”.
- Que se solicite al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración a los jefes de Estado de los países de Centroamérica, de Belice y de los países integrantes del Grupo Contadora.

Finalmente el Coloquio expresó su profundo agradecimiento a las autoridades colombianas, y en particular al Señor Presidente de la República, Doctor Belisario Betancur, y al Ministro de Relaciones Exteriores, Doctor Augusto Ramírez Ocampo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Dr. Poul Hartling, quienes honraron con su presencia al Coloquio, así como a la Universidad de Cartagena de Indias y al Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo por la iniciativa y la realización de este importante evento. De manera especial el Coloquio expresó su reconocimiento al apoyo y hospitalidad ofrecidos por las autoridades del Departamento de Bolívar y de la Ciudad de Cartagena. Asimismo, agradeció la cálida acogida del pueblo de esta ciudad, conocida precisamente como “Ciudad Heroica”.

El Coloquio, finalmente, dejó constancia de su reconocimiento a la generosa tradición de asilo y refugio practicada por el pueblo y las autoridades de Colombia.

Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984







Introducción

Las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans, intersex y queer (en adelante, “LGBTIQ+”) refugiadas encuentran diferentes barreras y obstáculos en el acceso a la determinación de la condición de refugiadas. Estas se evidencian en barreras desde la presentación de solicitudes de refugio hasta aquellas que se presentan durante los procedimientos de determinación de la condición de refugiadas. A partir de dichas barreras, en muchos casos no se responde a sus necesidades diferenciadas de protección internacional que enfrentan las personas LGBTIQ+, las cuales, se exacerban y profundizan en razón de prejuicios relacionados con sus orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Por esta razón, los instrumentos internacionales en materia de refugio han ido siendo interpretados para incorporar enfoque de diversidad sexual y de género que reconozca esas necesidades diferenciadas.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, “ACNUR”) emitió directrices de protección internacional con enfoque de género (Directrices sobre protección internacional No. del 23 de octubre de 2012). Estas directrices están dirigidas a brindar lineamientos para la atención de solicitudes de la condición de refugiadas de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. A pesar de este importante avance en el reconocimiento de las situaciones de violencia y vulnerabilidad que enfrentan las personas LGBTIQ+ que se ven forzadas a abandonar sus países de origen, en el contexto de las Américas, estas directrices han resultado insuficientes.

En la Región, la Declaración de Cartagena de 1984 adoptó una definición ampliada de persona refugiada que permitiera avanzar en su protección internacional teniendo en cuenta el contexto en que se encuentran. A pesar de algunas recomendaciones para la aplicación de enfoque de género en la implementación de la Declaración, no se evidencian avances significativos para la protección de personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo. Por lo cual, la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena requiere que su aplicación sea con enfoque de diversidad sexual y de género. De esta manera, se podrá avanzar y garantizar los derechos a la igualdad y no discriminación de las personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo.

Cada 10 años, la Declaración de Cartagena ha sido objeto de conferencias, revisiones y discusión. Sin embargo, la aplicación integral y efectiva de enfoque de diversidad sexual y de género es una necesidad que sigue latente para las personas LGBTIQ+ en la Región. Acercándose el aniversario número 40 de la Declaración de Cartagena en el año 2024, esta guía busca convertirse en un documento de discusión para

la revisión, evaluación y avance progresivo del derecho de asilo y refugio en nuestros países. Esta guía, que hemos denominado *40 años de la Declaración de Cartagena (1984-2024): Hacia la implementación del enfoque de género desde una perspectiva de diversidad sexual*, parte del ejemplo de Colombia, para realizar recomendaciones para la implementación de enfoque de género y diversidad sexual en las solicitudes de refugio de personas LGBTIQ+.

Este documento está basado en nuestra experiencia como organización con el propósito de transformar prejuicios, imaginarios, prácticas sociales e institucionales en torno a la diversidad sexual y de género. Desde Caribe Afirmativo, hemos venido acompañando a personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana en las Américas, implementando estrategias integrales de investigación, formación y acompañamiento. Por ello, este documento se basa en la revisión de tres casos de personas venezolanas solicitantes de refugio en Colombia, a quienes hemos acompañado y entrevistado para, desde su perspectiva, proponer recomendaciones sobre la implementación de la Declaración de Cartagena con enfoque de diversidad sexual y de género.

En primer lugar, realizaremos un análisis del estado de incorporación de la Declaración de Cartagena en el marco jurídico colombiano desde una perspectiva de derechos humanos. En segundo lugar, describiremos las barreras de implementación de enfoque de diversidad sexual y de género en la aplicación de la Declaración de Cartagena en Colombia. En tercer lugar, elaboraremos una guía para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género en la implementación de la Declaración de Cartagena. Finalmente, realizamos recomendaciones para una agenda regional hacia la implementación de la Declaración de Cartagena desde enfoque de diversidad sexual y de género.







Metodología

Caribe Afirmativo viene realizando acompañamiento jurídico y psicosocial a personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana. En Colombia, este acompañamiento ha permitido brindar asesoría jurídica a personas solicitantes de asilo y aquellas intentando acceder a regularización migratoria. A partir de este trabajo, Caribe Afirmativo ha venido documentando las barreras de acceso a las personas LGBTIQ+ solicitantes de asilo y en movilidad humana en materia de regularización. Conociendo este contexto, reconoce la necesidad de avanzar en la implementación de enfoque de diversidad sexual y de género para garantizar los derechos humanos de las personas en necesidad de protección internacional. Por ello, este documento utiliza un enfoque cualitativo que reconoce dicho contexto para proponer recomendaciones en material de enfoque de diversidad sexual y de género.

Así, teniendo en cuenta que se enmarca en el 40° aniversario de la Declaración de Cartagena, estas recomendaciones y análisis se basan en un análisis legal y de entrevistas realizadas a personas LGBTIQ+ solicitantes de asilo en Colombia. Desde un análisis socio-jurídico y de entrevistas, este documento busca convertirse en una herramienta para la incidencia basada en la experiencia de tres personas LGBTIQ+ solicitantes de asilo.

Las tres personas entrevistadas son personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas venezolanas, quienes solicitaron asilo en Colombia entre 2020 y 2021. Dos de las personas entrevistadas se encuentran viviendo con VIH. En los tres casos, las personas llegaron a Colombia de manera irregular y enfrentaron situaciones de violencia por prejuicios basadas en su orientación sexual y/o identidad de género en su país de origen. Desde la presentación de sus solicitudes, no recibieron respuestas ni realizaron entrevista de elegibilidad hasta la elaboración del presente documento. A partir de la prolongada demora en las solicitudes, las personas han solicitado Permisos de Protección Temporal (PPT) de acuerdo con el Estatuto de Protección Temporal para personas Venezolanas (ETPV) en Colombia.

Las entrevistas realizadas fueron semiestructuradas en cinco categorías de información: 1) identificación, 2) reconstrucción de experiencia de movilidad humana, 3) experiencia relacionada a su estatus migratorio y barreras institucionales, 4) evaluación de impactos psicosociales, y 5) relacionamiento con el sistema de asilo. Además, se realizó una revisión de las solicitudes escritas de asilo presentadas por las personas entrevistadas y cuyo acompañamiento legal realiza Caribe Afirmativo.

A partir de las entrevistas y un análisis legal, se sistematizó la información para identificar las barreras que enfrentan las personas LGBTIQ+ solicitantes de asilo y las recomendaciones de las personas entrevistadas en materia de enfoque de diversidad sexual y de género. Finalmente, el análisis realizado se organizó para reflejar los elementos de la Declaración de Cartagena y realizar recomendaciones para la implementación de enfoque de diversidad sexual y de género en su interpretación.



1. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 en Colombia

La Declaración de Cartagena de 1984, por su naturaleza, no es un instrumento internacional de carácter obligatorio para los Estados. Sin embargo, ha sido la base para el desarrollo progresivo de legislaciones internas de los países de la Región (Camino Morgado, 2019). Este ha sido el caso de Colombia, donde la definición extendida de persona refugiada de la Declaración de Cartagena ha sido incluida en su legislación interna. En este sentido, para incorporar un enfoque de diversidad sexual y de género en su implementación, es necesario leer esta legislación a la luz de las obligaciones de Colombia en materia de derechos humanos. A continuación, describimos el marco jurídico existente desde una perspectiva de derechos humanos como un elemento fundamental para avanzar con una agenda de diversidad sexual y de género.

1.1. Antecedentes al enfoque de diversidad sexual y de género en la Declaración de Cartagena

La Declaración de Cartagena sobre personas Refugiadas de 1984 fue adoptada como una respuesta a las necesidades de protección de las personas refugiadas en Latinoamérica. En la década de los setenta, la Región enfrentaba el contexto de dictaduras en el Cono Sur, al tiempo que Nicaragua, Guatemala y El Salvador enfrentaban guerras civiles. Estos contextos generaron que numerosas personas tuvieran que huir tanto por persecución por motivos políticos como por salvaguardar sus vidas huyendo de la guerra. Ante la escalada en el número de personas desplazándose de manera forzada, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 empezó a resultar insuficiente por su enfoque en el elemento de persecución únicamente. Ante estas barreras, las discusiones se enfocaron en la necesidad de ampliar el marco jurídico existente en materia de asilo y protección internacional, dando lugar a la adopción de la Declaración (IIDH & ACNUR, 1995).

Como antecedentes, en 1982 se llevó a cabo el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina en México. Durante el Coloquio se consideró la necesidad de adecuar el marco jurídico existente a los problemas que estaba enfrentando la Región, resaltando la “conveniencia de superar determinadas lagunas y carencias, tanto del Sistema Universal cuanto del Sistema Interamericano, así como del orden jurídico interno de los Estados para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales, de estas personas” (Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, 1981). En este sentido, se concluyó que era necesario extender la protección internacional a aquellas personas que huyen de sus países de origen a causa de violación masiva de derechos humanos, agresión, ocupación o dominación extranjeras, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público (Conclusión No. 4 del Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, 1981).

A partir de allí, en 1984 se llevó a cabo el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios” en Cartagena, Colombia. Durante este Coloquio, se reconoció que se estaba presentando una escalada en el número de personas huyendo de sus países de origen en Centroamérica, requiriendo especial atención. De esta manera, se reiteró la necesidad de extender el concepto de persona refugiada para responder a la situación existente en la Región, señalando que la definición recomendable sería

aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las 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. (Declaración de Cartagena, 1984).

Como resultado de dichas discusiones, se adoptó la Declaración de Cartagena sobre personas Refugiadas de 1984 como un instrumento que complementa y fortalece la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 para brindar una respuesta adecuada y eficaz en la Región. Luego de casi 40 años, la Declaración de Cartagena se ha convertido en un instrumento regional fundamental en la protección de las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional. Por ello, ha sido objeto de diferentes discusiones y evaluaciones. Por ejemplo, en 1989 se realizó la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos en Guatemala, donde se realizaron recomendaciones para la implementación de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena (Naciones Unidas, 1989). Asimismo, luego de 10 años de la Declaración se llevó a cabo el “Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados” en San José de Costa Rica. Como resultado, la Declaración de San José sobre personas Refugiadas y Desplazadas de 1994 hizo un llamado a la armonización del derecho de asilo y refugio, para que se integren la Convención de 1951, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y tratados de derechos humanos (IIDH & ACNUR, 1995).

En este avance por la armonización del derecho de asilo y refugio, la Declaración de San José resaltó la importancia de adoptar medidas para la protección de mujeres y niñas refugiadas y desplazadas. De esta manera, la Declaración de San José, siguiendo las conclusiones y recomendaciones del Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas (FOREMEN) de 1992, es el primer instrumento internacional en realizar recomendaciones regionales para la incorporación de enfoque de género en la aplicación de la Declaración de Cartagena (IIDH & ACNUR, 1995).

En el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, Estados de la Región nuevamente se reunieron con el fin de seguir avanzando progresivamente en materia de asilo y refugio. En dicho encuentro, se adoptó la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004. Así, la Declaración reconoció que la persecución puede estar motivada por el género y la edad de las personas refugiadas, por lo que resulta necesario adoptar medidas de protección y asistencia humanitaria diferenciadas para “hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y adultos mayores, personas con discapacidad, minorías y grupos étnicos” (Declaración y Plan de Acción de México, 2004). Además, el Plan de Acción de México resaltó la incorporación de la definición ampliada de refugio de la Declaración de Cartagena en el derecho interno de diferentes países. Sin embargo, también enfatizó en la necesidad de aclarar los criterios de interpretación de la definición ampliada, así como de adoptar medidas con enfoque diferencial en relación con el género y la edad (Declaración y Plan de Acción de México, 2004).

Posteriormente, en 2010 fue adoptada la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, donde se señaló que existía un avance en la incorporación de enfoque de “género, edad y diversidad para responder a las necesidades diferenciadas de atención y protección de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes” (Declaración de Brasilia, 2010).

A pesar del avance progresivo en materia de asilo y refugio desde enfoques diferenciales, fue solo hasta el trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados que se hizo referencia a la necesidad de adoptar medidas diferenciadas en casos de personas LGBTIQ+. A partir de consultas subregionales realizadas en el marco del aniversario de la Declaración de Cartagena por parte de ACNUR en el proceso denominado *Cartagena+30*, donde se reunieron gobiernos, funcionariado de la ACNUR y representantes de la sociedad civil, se resaltó la necesidad de adoptar medidas diferenciadas para la protección internacional de las personas LGBTIQ+. Entre las recomendaciones, se incluyó la adopción de programas específicos para niñas, niños, adolescentes, mujeres, hombres, personas afrodescendientes, indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (ACNUR, 2015).

Si bien la ACNUR ha emitido algunas directrices para la implementación del enfoque de género en el estudio de solicitudes de refugio de personas LGBTIQ+, la falta de enfoque de diversidad sexual y de género sigue siendo un reto en la Región y el marco jurídico existente. Por ejemplo, las Directrices sobre Protección Internacional No. 9 de la ACNUR contiene los lineamientos para la revisión de solicitudes de la condición de personas refugiada que estén relacionadas con la orientación sexual, la identidad y/o la expresión de género de acuerdo con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Así las cosas, estas directrices, siendo aplicables en las Américas, no incluyen directrices relacionadas con la definición ampliada de persona refugiada contenida en la Declaración de Cartagena.

1.2. La Declaración de Cartagena y el enfoque de diversidad sexual y de género en el marco jurídico colombiano

Como hemos señalado en los antecedentes, la Declaración de Cartagena recomendó a los Estados de la región utilizar una definición de persona refugiada que,

además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazas 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.

Esta definición estuvo basada en el contexto histórico de ese momento, pero también en los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, la Declaración incluyó entre sus recomendaciones la armonización sistemática de las legislaciones nacionales y que el tratamiento de las personas refugiadas tuviera como mínimos la protección de los derechos humanos contenidos en instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, “CADH”).

En Colombia, la definición ampliada de persona refugiada se encuentra incluida en el derecho interno. El Decreto 2840 de 2013, que establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, dispone en su artículo 1 que el término refugiado se aplica a las personas que reúnan las condiciones de la definición establecida en la Convención de 1951, la Declaración de Cartagena, o esté en riesgo de tortura de acuerdo con la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984. En relación con la Declaración de Cartagena, establece específicamente que una persona refugiada es aquella:

b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público (Art. 1 (b) Decreto 2840 de 2013).

Esta definición se réplica en el Decreto 1067 de 2015, por medio del cual se compilaron las normas que reglamentan el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores. De igual manera, la Ley 2136 de 2021 adopta la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano e incorpora la definición en la misma forma en su artículo 7 de definiciones. Así las cosas, la definición de persona refugiada adoptada en la Declaración de Cartagena ha sido incorporada en el derecho interno colombiano, dándole carácter obligatorio para las autoridades colombianas en la determinación de la condición de refugiado que se realizan a partir de la presentación de solicitudes de asilo.

Ahora bien, este marco normativo adopta algunas disposiciones que enmarcan la obligación de aplicar enfoque de diversidad sexual y de género en la interpretación de dicha definición. En particular, tanto el Decreto 2840 de 2013 como el Decreto 1067 de 2015 establecen que las disposiciones deben aplicarse a las personas solicitantes de asilo “sin discriminación por motivos de raza, género, religión, opinión política, nacionalidad, o pertenencia a determinado grupo social, situación diferencial o cualquier otra condición” (artículo 28 del Decreto 2840 de 2013 y artículo 2.2.3.1.6.16 del Decreto 1067 de 2015). Sin embargo, estas disposiciones no hacen referencia a una interpretación integral desde enfoque de diversidad sexual y de género.

Finalmente, la Ley 2136 de 2021 establece como un principio general de interpretación de la Política Integral Migratoria el enfoque diferencial. Al respecto, el artículo 4 señala que

El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, todos los procesos y procedimientos vinculados a la presente Ley estarán orientados por el principio de enfoque diferencial, con el propósito de alcanzar la igualdad. (Artículo 4 (20) de la Ley 2136 de 2021)

Por lo tanto, la Política Integral Migratoria incorpora la obligación de adoptar enfoque de diversidad sexual y de género en la interpretación de sus disposiciones, incluyendo la definición ampliada de persona refugiada a la luz de la Declaración de Cartagena. Además, esta Política establece una perspectiva de derechos humanos como parte de sus objetivos, principios y ejes estructurales (Artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley 2136 de 2021), siendo un elemento fundamental en la protección internacional de personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo.

1.3. La Declaración de Cartagena desde una perspectiva de derechos humanos para la implementación de enfoque de diversidad sexual y de género

Los enfoques diferenciales se fundamentan en el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. La Corte Constitucional ha señalado que el enfoque diferencial implica “trata diferencialmente a sujetos desiguales, busca proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta, de manera que se logre una verdadera igualdad real y efectiva, con los principios de equidad, participación social e inclusión” (Sentencia T-010 de 2015). En este sentido, el derecho a la igualdad impone la obligación de adoptar medidas para brindar especial protección a grupos poblacionales que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En el caso de las personas LGBTIQ+, la Corte Constitucional ha reconocido que se trata de personas que pertenecen a un grupo de sujetos de especial protección constitucional, por lo cual, se deben adoptar acciones afirmativas para garantizar su derecho a la igualdad (Sentencia T-288/18). Al mismo tiempo, el derecho a la igualdad y no discriminación prohíbe cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual o en la identidad y expresión de género de las personas (CoIDH, 2017). En este sentido, el enfoque de diversidad sexual y de género permite analizar la discriminación, exclusión y violencias basadas en el género, la identidad de género o la orientación sexual de una persona, siendo una herramienta obligatoria para la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación (Caribe Afirmativo, 2018).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el enfoque de género:

es un método de análisis de la realidad que permite visibilizar la valoración social diferenciada de las personas en virtud del género asignado o asumido, y evidencia las relaciones desiguales de poder originadas en estas diferencias. En este sentido, ha manifestado, de manera reiterada, que la perspectiva de género es una herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres y las personas LGBTIQ+, ya que busca visibilizar la posición de desigualdad y de subordinación estructural de las mujeres por razón de su género; erradicar la falsa premisa de la inferioridad de las mujeres a los hombres y visibilizar y abordar estereotipos y prejuicios que facilitan la discriminación por motivos de orientaciones y características sexuales, identidades de género diversas; lo anterior, en el contexto del sistema hetero-cis-patriarcal predominante en la región. (CIDH, 2021)

Por lo anterior, es fundamental avanzar en una interpretación de la definición ampliada de persona refugiada desde un enfoque de diversidad sexual y de género para garantizar los derechos humanos de las personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo.



2. Barreras en la implementación de la Declaración de Cartagena para personas LGBTIQ+ en Colombia

A pesar de la obligación de adoptar enfoque de diversidad sexual y de género en la implementación de la Declaración de Cartagena, las personas LGBTIQ+ en Colombia enfrentan múltiples barreras para acceder al reconocimiento de la condición de persona refugiada. A continuación, describiremos las principales barreras que se evidencian en Colombia, a partir de tres casos de personas LGBTIQ+ venezolanas solicitantes de asilo.

2.1. Barreras en el acceso a la determinación de la condición de refugiadas con enfoque de diversidad sexual y de género

Falta de información: Las personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana muchas veces no cuentan con información sobre el reconocimiento de la condición de refugiadas o cómo acceder a solicitudes de asilo. Esto se profundiza en casos en que las personas se encuentran en situación irregular, ya que no cuentan con la oportunidad de acceder a la institucionalidad por miedo a ser deportadas o criminalizadas en razón de su estatus migratorio. Así, las tres personas entrevistadas señalan no haber tenido información sobre el marco jurídico existente, la posibilidad de solicitar refugio o el procedimiento. Esta falta de información se refleja además en que presentaron sus solicitudes de manera extemporánea en los tres casos. En Colombia, la solicitud debe presentarse en un máximo de dos meses siguientes al ingreso al país (Artículo 2.2.3.1.6.1. del Decreto 1067 de 2015). Sin embargo, la falta de información sitúa a las personas con estatus irregular en situación de vulnerabilidad e indefensión por desconocer el sistema jurídico existente.

Asimismo, los múltiples mecanismos de regularización migratoria y el procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiadas generan confusión en las personas en situación irregular. En particular, en el caso de personas venezolanas en situación irregular en Colombia, la posibilidad de acceder a otros mecanismos de regularización migratoria ha generado desinformación sobre el sistema de asilo y su procedimiento. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas, al comparar el Permiso de Protección Temporal para personas venezolanas con el reconocimiento de la condición de refugiada, hace referencia al salvoconducto como el instrumento resultante de la solicitud, evidenciando falta de información sobre el otorgamiento de una visa que resulta del reconocimiento de la condición de refugiada en Colombia. Así, algunas personas no tienen información sobre la diferencia entre un mecanismo de regularización migratoria y uno de protección internacional para personas refugiadas.

A diferencia del salvoconducto que me permite tener un certificado que me permite tener salud, no puedo hacer absolutamente nada más con él, aparte de estar en un registro. Desde mi ignorancia, siento que me traerá más beneficios tener el PPT. Y optar por una visa o la ciudadanía luego de un tiempo con el PPT. (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)

Falta de apoyo y soporte institucional: Las personas LGBTIQ+ entrevistadas señalan que no encontraron ningún apoyo o soporte institucional para la presentación de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiadas en Colombia. Esta falta de apoyo también ha obstaculizado la presentación de dichas solicitudes dentro de los dos meses siguientes al ingreso al país. Una de las personas señala en su solicitud que:

No presenté mi solicitud de refugio en los dos meses siguientes a mi entrada al territorio colombiano debido a que desde mi ingreso al país el día 11 de julio de 2018, no conté con ningún tipo de asesoría al respecto de que podía presentar esta solicitud de refugio ni tampoco del término que disponía para ejercer este derecho como población migrante el cual de regresar a Venezuela mi vida correría peligro. (solicitud de refugio presentada por persona LGBTIQ+, octubre de 2020)

En este tipo de casos, las personas LGBTIQ+ generalmente buscan apoyo en organizaciones de la sociedad civil o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia. Esto se debe principalmente al miedo de enfrentar discriminación y prejuicios por parte de funcionariado público o incluso miedo a ser deportadas. Una de las personas entrevistadas señala “Me cansé de buscar ayuda para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y nunca fue así” (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo, abril de 2023). En casos particulares, algunas personas logran acceder a apoyo por parte de instituciones del Estado de acuerdo con las necesidades de su caso. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas vive con VIH y debido a su condición de salud recibió apoyo del Ministerio de Salud para la solicitud de la condición de refugiado.

Falta de enfoques diferenciales: Las personas LGBTIQ+ se encuentran ante procedimientos sin enfoque diferencial y funcionariado que no tiene conocimientos sobre diversidad sexual y de género. Las personas LGBTIQ+ entrevistadas consideran que no se tiene en cuenta los riesgos diferenciados que enfrentan contra su vida, integridad personal y libertad en el análisis y atención de las solicitudes. Una de las personas entrevistadas explicó:

Creo que esas cosas deberían tenerse en cuenta. Porque si yo estoy haciendo ese proceso, tengo la esperanza de estabilizarme acá por un tiempo o de una manera regular por un tiempo. Porque por toda esa persecución que se nos hace, ya sea en bajo o alto nivel, porque hay otras personas que la persecución ha sido muy fuerte, eso deberían tomarlo en cuenta y saber que sí puede que estemos en riesgo. Si no somos tenidos en cuenta, muchos se ven obligados a regresar... por no tener algún tipo de regularización o algún tipo de respuesta. Entonces puede que, si su vida está en riesgo, van a regresar y van a seguir en eso. Y puede que su vida sea terminada. Ahora mismo no hay ley que nos ampare en Venezuela. Si matan a una marica, la mataron y ya. Entonces yo pienso que si estamos pidiendo una regularización acá y se ve por escrito que hay un peligro latente al regresar, por qué no se toma en cuenta y se nos da una respuesta. (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)

2.2. Prejuicios y naturalización de la violencia como dificultad para la adopción de enfoque de diversidad sexual y de género

Desconfianza para reconocer la orientación sexual, identidad y expresión de género y las motivaciones que dieron lugar a la solicitud: Las personas LGBTQ+ enfrentan situaciones de desconfianza institucional que les genera miedo a reconocer su orientación sexual o identidad de género en acceder a procedimientos como la solicitud de refugio (Caribe Afirmativo, 2018). Además, el contexto de barreras y violencia institucional que enfrentan las personas LGBTQ+ en situación de movilidad humana exacerba esta desconfianza. En particular, las personas LGBTQ+ tienen miedo de que una solicitud de refugio se convierta en un obstáculo más a la situación de precariedad y marginalidad que enfrentan, así como ha ocurrido en temas de acceso a la justicia. Como advierte Caribe Afirmativo (2021),

Los fuertes prejuicios derivados de factores discriminatorios a causa de la orientación sexual o identidad de género y la condición de migrante se suman al desconocimiento de las realidades vividas. Ello ha incidido para que muchas de las peticiones presentadas, en vez de ser recursos efectivos, se convierten en obstáculos (p.63)

Además, este contexto de desconfianza genera obstáculos para la identificación de las motivaciones que dan lugar a la solicitud. Especialmente, por el miedo a encontrar funcionarios y funcionarias con prejuicios relacionados con la orientación sexual, identidad y expresión de género que se materialicen en la atención y análisis de sus solicitudes. Por ejemplo, personas LGBTQ+ viviendo con VIH pueden preferir omitir información sobre su orientación sexual y su estado de salud por el miedo a prejuicios y estigmatización asociada a su orientación sexual, prácticas sexuales y condición de salud tanto en la solicitud de refugio como en las entrevistas por parte de funcionarios públicos. En este tipo de casos, es necesario que funcionarias y funcionarios tengan conocimientos sobre diversidad sexual y de género para poder identificar las motivaciones y riesgos que enfrentan las personas LGBTQ+ solicitantes de refugio.

Falta de conocimientos para la identificación de violencias por prejuicios relacionados con la orientación sexual, la identidad o expresión de género: La violencia contra personas LGBTQ+ puede estar basada en prejuicios relacionados con su orientación sexual, identidad y/o expresión de género. Por lo cual, es necesario que funcionarias y funcionarios estén capacitados en enfoque de diversidad sexual y de género que les permita identificar las motivaciones prejuiciosas en riesgos que enfrentan las personas refugiadas. Esta falta de conocimiento se profundiza con la naturalización de violencias contra personas LGBTQ+ (Caribe Afirmativo, 2021).

En uno de los casos documentados, una persona LGBTQ+ viviendo con VIH indicó durante la entrevista que la situación socioeconómica de Venezuela le obligó a salir del país en el año 2018, enfatizando la necesidad de buscar un sustento económico. Además, al referirse a las violencias contra personas LGBTQ+ señaló que “Vivirlas, no las viví tan en carne propia”. Sin embargo, a pesar de su afirmación, luego describió la situación de persecución que estaba viviendo en razón de su orientación sexual en su país de origen y que le situó en un riesgo contra su vida, integridad personal y libertad a la luz de la Declaración de Cartagena:

Pero sí, sí hubo varios intentos con un policía. Yo siempre evitaba caer en esa situación con esa persona. (...) Yo intentaba y hacía todo lo posible de no caer o no dar pie a eso. Era un solo policía que me hacía bajar de los autobuses cada vez que me veía o donde me veía me paraba para requisarme sabiendo que yo era gay. Me quería bajar del bus, requisarme o llevarme detenido. Yo siempre buscaba la manera de no permitir ese abuso. (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)

En este tipo de casos, es fundamental tener conocimientos en diversidad sexual y de género que permitan identificar situaciones de persecución, discriminación y violencia contra personas LGBTIQ+. Con formación en la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género, es posible realizar una lectura y formulación de preguntas que responda a la realidad de las personas LGBTIQ+ y la situación de vulnerabilidad en que se encuentran

2.3. Precarización e “irregularidad” como barrera al reconocimiento de la condición de refugiadas desde enfoque de diversidad sexual y de género

Los efectos de la demora prolongada en la solicitud de refugio: Las personas LGBTIQ+ enfrentan impactos diferenciados por la demora prolongada en la resolución de la solicitud de refugio. Una de las personas entrevistadas afirmó que “El tema del asilo político no me dio soluciones, me dio demoras” (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo, abril de 2023). Al respecto, una de las preocupaciones que genera el proceso es la falta de interlocución con la institucionalidad. Para algunas personas, la falta de comunicación, interacción y participación en el proceso genera no solo desconfianza sino también desilusión y desesperanza. Una de las personas entrevistadas cuestionó la falta de un proceso en que se valide la información de manera interactiva con la persona solicitante y, refiriéndose a la solicitud, señaló que

desde que la presenté nunca supe más nada (...) No voy a tener ningún tipo de respuesta. Seguiré renovando el salvoconducto hasta que tenga una respuesta positiva. Porque de eso depende mi acceso a la salud”. (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)

En ese estado de desilusión que genera la demora en el procedimiento, otra persona indica que, a pesar de haber expuesto las motivaciones que dan lugar a la solicitud y los riesgos que enfrenta, no se recibe ningún tipo de respuesta. Incluso, la demora en iniciar el trámite hace que las personas deban recurrir a otro tipo de mecanismos de regularización migratoria luego de perder completamente la esperanza sobre una comunicación por parte del Estado.

La petición de asilo fue muy clara en cuanto a su solicitud. La respuesta de ellos es que había tantos millones de solicitudes de refugio y que yo debía esperar. Cuando ya consigo el PPT es que me llamaron de Cancillería a decirme que apenas era que iba a analizar mi solicitud. (...) La solicitud que se pasó fue muy específico además que fue un expediente hecho a través de Minsalud entonces más claro no pude hacerse, y ahí estuvo enmarcado que soy una persona LGBTIQ+. (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)

El estado de irregularidad se mantiene a lo largo del proceso de refugio: Las personas LGBTIQ+ entrevistadas señalan que además de la demora prolongada en el trámite de la solicitud, que puede durar años, el trámite las mantiene en situación de irregularidad. Para las personas LGBTIQ+ el estado de irregularidad exacerba las situaciones de marginalidad y precariedad que enfrentan (Caribe Afirmativo, 2021). En particular, las personas solicitantes de refugio acceden a un salvoconducto SC-2 para regularizar su estatus migratorio para permanecer en el país durante el trámite se encuentra en curso. El salvoconducto otorga un permiso para permanecer en el país y posibilita el acceso a salud y educación. Sin embargo, no permite trabajar en el país o salir del país. De esta manera, a pesar de regularizar la permanencia en el país, el salvoconducto no brinda una sensación de “regularidad”, estabilidad o seguridad para las personas LGBTIQ+. Una de las personas LGBTIQ+ entrevistadas, al comparar el salvoconducto con el Permiso de Protección Temporal para personas venezolanas, evidencia esa sensación de irregularidad que se vivía con el salvoconducto:

Lo del PPT lo único que ha tenido de beneficios para mí, la verdad, de todo corazón es que, en realidad, mis amigos me dicen ¡Ah, ya tienes permiso! ¿Si me entiendes? No me siento identificado ya como una persona irregular, que no tengo papeles, y esa energía que influye en ese momento. En cambio, ahorita ya yo digo tengo mi PPT. Beneficios, de autoestima. Ya tengo mi cuenta de banco que abrí hace poco. No hay tanto beneficio. En cuanto a la salud, es igual. Ni siquiera la he actualizado en la EPS, sigo con el número de salvoconducto. No sé cómo se cambia, y no he visto la manera de cambiarlo al régimen subsidiado. Pero no ha habido ningún beneficio que yo diga que el PPT me ha cambiado la vida, solo me da un poco de esperanza que al menos puedo abrir una cuenta bancaria. No es que estés tan bien. (entrevista a persona LGBTIQ+, abril de 2023)

Así, el estado, sensación y percepción de irregularidad se mantiene por años obstaculizando la integración de personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana y desincentivando el acceso a protección internacional como refugiadas. Una de las personas entrevistadas resaltó que “De forma irregular, vivía atrapado en Colombia durante cinco años” (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023).

Restricciones a la movilidad y reunificación familiar: Para las personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana, la restricción a la movilidad también se puede convertir en una barrera para acceder a la reunificación familiar en materia de refugio. En Colombia, las solicitudes de refugio son de carácter individual, por lo cual, se dificulta para las familias la reunificación familiar. Al mismo tiempo, el salvoconducto restringe la movilidad. En este sentido, estos elementos pueden desincentivar el refugio de personas LGBTIQ+.

Yo había pedido lo del asilo, no tenía más ninguna opción. Y tenía que y siempre debo velar por mi salud. Y esa fue la única opción que me brindaron, y que me guiaron. Pedir el asilo político, siempre tenía miedo de que, sabías que no podías volver a ver a tu familiar o volver a Venezuela. En la medida que el tiempo pasaba, me di cuenta de que mi familia era muy importante. Ahorita que fui a Venezuela, me di cuenta de que no podía cambiar poder compartir con mi familiar, dos meses, un mes o dos días. (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)

Mecanismos para desincentivar y forzar el desistimiento de las solicitudes de refugio: Las personas LGBTIQ+ se encuentran en situación de precariedad, marginalidad y exclusión (Caribe Afirmativo, 2022). Esto se profundiza con la prohibición de acceder al mercado laboral formal durante el trámite de refugio bajo el salvoconducto SC-2. Esto obliga a las personas a desistir de acceder a protección internacional en materia de refugio, en búsqueda de otros mecanismos de regularización migratoria.

En el caso de las personas venezolanas, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) establece que la persona solicitante de refugio tendrá la opción de escoger si desea continuar con el trámite de refugio o si opta por el Permiso de Protección Temporal (PPT) “una vez este sea autorizado” (Artículo 17 del Decreto 216 de 2021). En la práctica, esto ha significado el hostigamiento por parte de funcionarios y funcionarias para forzar el desistimiento por parte de solicitantes de refugio aún antes de que el PPT se haya autorizado. Una de las personas entrevistadas describe estas situaciones:

Más de dos años en eso. Renovando cada 6 meses mi salvoconducto para poder permanecer en el sistema de salud. El proceso largo sin ningún tipo de respuesta, más que llamadas para desistir de él. Desde hace más de un año que comencé el proceso del PPT, hace más de un año recibí la primera llamada de Cancillería, diciéndome que no puedo llevar dos procesos de regularización porque uno cancela el otro y entre los dos se cancelan. Entonces, muy insistentemente, esa ha sido la única respuesta que me han dado realmente, desiste, debes desistir, debes desistir, debes desistir. Aun respondiéndoles que yo no lo haría hasta tanto no tener respuesta positiva de alguno de los dos. Entonces ellos se comunicaron nuevamente conmigo de que enviara esas respuestas por correo. Ahora continúo con los dos procesos, porque el PPT me lo rechazaron. Debo renovar el salvoconducto nuevamente y revisar por qué rechazaron el PPT. (...) Para mí, el hecho de tener salvoconducto me hace sentir un poco más seguro a no tener ningún documento que me regularice en el país. (entrevista a persona LGBTQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)





3. Guía de aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género en la implementación de la Declaración de Cartagena

Teniendo en cuenta las barreras y obstáculos que enfrentan las personas LGBTI+ refugiadas y solicitantes de asilo en Colombia, es esencial avanzar en la construcción de lineamientos y recomendaciones para la incorporación de enfoque de diversidad sexual y de género en la determinación de condición de refugiadas. En el contexto regional, la interpretación de la Declaración de Cartagena que permita reconocer las formas diferenciadas de violencia y discriminación que sitúa a las personas LGBTIQ+ en riesgos a su vida, integridad y libertad se convierte en un elemento fundamental para la protección de sus derechos humanos. A continuación, presentamos algunas recomendaciones sobre la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género en la implementación de la Declaración de Cartagena.

3.1. Aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género en la atención de solicitudes

La aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género debe darse desde la atención de la solicitud de refugio hasta la interpretación de los elementos de la definición de persona refugiada. En la atención a las personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo, las funcionarias y funcionarios deben ofrecer un tratamiento respetuoso de las orientaciones sexual, identidades y expresiones de género diversas. En este sentido, deben evitar situaciones de revictimización, discriminación y violencia institucional en la interacción con las personas solicitantes de refugio, con el propósito de generar espacios seguros y de confianza para el acceso a mecanismos de protección internacional. Además, el funcionariado debe evitar comentarios, preguntas o afirmaciones que expresen prejuicios asociados a las orientaciones sexuales e identidades de género de las personas que solicitan refugio. Esto no significa que deban evitar preguntar sobre la orientación sexual o identidad de género. Por el contrario, es importante preguntar a las personas cómo desean ser tratadas y llamadas (Caribe Afirmativo, 2018).

En consecuencia, funcionarios y funcionarias deben recibir formación en diversidad sexual y de género, con el propósito de erradicar prejuicios y estereotipos negativos hacia las personas LGBTIQ+. Esto es significativo además para el análisis y lectura de las solicitudes de asilo de personas LGBTIQ+. Estas solicitudes deben ser leídas para identificar los riesgos diferenciados que enfrentan las personas en necesidad de protección internacional en razón de sus orientaciones sexuales e identidades de género. Por ejemplo, para evitar invisibilizar diferentes casos de persecución o migración forzada que enfrentan personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo. En particular, la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género debe permitirle a funcionarios y funcionarias identificar que la violencia y los prejuicios pueden ser uno de los motivantes de las solicitudes de refugio y uno de los elementos que sitúa a las personas en riesgo de regresar a sus lugares de origen (Caribe Afirmativo, 2022b). Esto resulta esencial en la interpretación de los elementos de la definición ampliada de persona refugiada a la luz de la Declaración de Cartagena.

3.2. Interpretación de los elementos de la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena desde enfoque de diversidad sexual y de género

En octubre de 2013, la reunión de expertos convocada por la ACNUR concluyó algunos lineamientos para la interpretación de la definición ampliada de persona refugiada contenida en la Declaración de Cartagena de 1984. Al respecto, señalaron que “la orientación humanitaria y de protección del instrumento requiere una interpretación inclusiva, evolutiva y flexible” (ACNUR, 2013, párr. 3). En este sentido, es necesario resaltar que la interpretación de los elementos de la definición debe realizarse desde una perspectiva de diversidad sexual y de género atendiendo a las obligaciones de derechos humanos en la materia y al carácter inclusivo, evolutivo y flexible de la Declaración de Cartagena. Para ello, realizaremos algunas recomendaciones que no esperan convertirse en limitantes a la interpretación desde enfoque de diversidad sexual y de género. Por el contrario, estas recomendaciones esperan convertirse en un ejemplo para guías la adopción de este enfoque a la Declaración de Cartagena.

Así las cosas, la definición ampliada de la Declaración “contiene tres criterios: i) la persona tiene que estar fuera de su país; ii) el país en cuestión está experimentando al menos uno de los eventos situacionales; y iii) la vida, seguridad o libertad de la persona están amenazadas (en riesgo) como resultado de uno o más de los eventos situacionales” (ACNUR, 2013, párr. 12). A partir de estos criterios, pasaremos a realizar algunas recomendaciones para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género:

1. La persona se encuentra fuera de su país de origen

Este elemento hace referencia a que la persona LGBTIQ+ debe encontrarse fuera del país de su nacionalidad o ciudadanía. En caso de ser una persona LGBTIQ+ apátrida, debe encontrarse por fuera del país donde tenga su residencia habitual.

2. El país de origen está enfrentando uno de los eventos situacionales de la definición

Respecto a los elementos situacionales, las conclusiones de la reunión de expertos señalan que estos son interpretados en su sentido “corriente” cuando sea posible y que “se interpretarán de manera evolutiva para que su aplicación siga siendo relevante en situaciones o eventos nuevos o impredecibles” (ACNUR, 2013, párr. 14). En este sentido, señalamos algunos lineamientos para interpretarlos desde enfoque de diversidad sexual y de género.

a) Violencia generalizada

La violencia generalizada es un elemento que debe interpretarse en contexto y en el caso individual. En términos generales, ha sido entendido como aquella violencia indiscriminada y generalizada que afecta grandes grupos de personas obligándolas a desplazarse (ACNUR, 2013). Cuando se está frente a la violencia generalizada se hace referencia a un proceso mediante el cual las formas violentas de relación penetran casi la totalidad de los espacios, el tiempo y los escenarios de la vida individual y social. Es decir: una generalización puede ser espacial, temporal y relacional (Agudelo, 2003). Lo cierto es que, en algunos países, la violencia contra personas LGBTIQ+ se ha desarrollado de manera sistemática en toda la estructura social, envolviendo consigo todo un contexto histórico de violencia que hace evidente este proceso de generalización.

Una de las formas de visibilizar esta generalización es a partir de las cifras que se presentan diariamente de casos de violencia contra personas LGBTIQ+, comúnmente relacionados con prejuicios y estereotipos desarrollados dentro de los principios heteronormativos, cisnormativos, de jerarquía sexual, los binarios de sexo y género y la misoginia. Sin embargo, a pesar de existir un gran número de casos, la violencia generalizada no solo se evidencia a través de ellos, lo cierto es que, también existe una falta generalizada de producción de estadísticas oficiales por parte de los Estados. En este sentido, este fenómeno incluso se evidencia a partir de la existencia de obstáculos en relación con el acceso a la justicia.

Sobre esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) ha establecido que en los países del continente americano existe una invisibilidad de la violencia cotidiana que generalmente no es monitoreada por las organizaciones o reportada por los medios de comunicación. Adicionalmente, la Comisión destaca la importancia de conocer los casos de ataques no letales que, a fin de cuentas, son los que evidencian la normalización o generalización de actos de violencia. Por ejemplo, aquellos correspondientes a represalia hacia demostraciones públicas de afecto entre personas del mismo sexo (CIDH, 2015). Por ejemplo, en uno de los casos documentados, una persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia señaló que

Pensar en retornar a Venezuela no es una opción para mí, debido a la situación socioeconómica y política de mi país, además que dada mi orientación sexual se me imposibilita desarrollar mi vida de manera libre y espontánea en Venezuela, en el tiempo que estuve allá sufrí discriminación por parte mi entorno; vecinos, compañeros e incluso familiares, no podía vestirme de acuerdo a mi identidad de género y pensar en una cirugía para reasignación de sexo en Venezuela es impensable. (solicitud de refugio presentada por persona LGBTIQ+, julio de 2021)

Estas situaciones de violencia generalizada pueden identificarse a partir de indicadores:

En términos generales, la CIDH se ha referido a indicadores similares al describir situaciones de “violencia generalizada” en algunos países de la región. Estos incluyen, entre otros: a) el número de incidentes violentos, así como el número de víctimas de esos incidentes es muy alto; b) la violencia existente inflige grave sufrimiento a la población; c) la violencia se manifiesta en las formas más atroces, como masacres, tortura, mutilación, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias, secuestros, desapariciones de personas y violaciones flagrantes del DIH; d) la realización de los actos de violencia con frecuencia está destinada a causar terror y, finalmente, a crear tal situación que las personas no tienen otra opción más que huir de la zona afectada; e) la violencia puede emanar de agentes estatales y no estatales, y cuando emana de los primeros, o de otros que

actúan por instigación o con el consentimiento de las autoridades del Estado, los autores gozan de impunidad; f) cuando la violencia emana de agentes no estatales, las autoridades no pueden controlarlos eficazmente; y g) el nivel y alcance de la violencia es tal que el funcionamiento normal de la sociedad se ve gravemente perjudicado. (ACNUR, 2013, nota al pie 13)

Estos indicadores pueden aplicarse también a casos de personas LGBTIQ+. Como lo son: a) los altos índices de violencia contra personas LGBTIQ+ en el país de origen, b) la baja expectativa de vida de las personas LGBTIQ+ en el país de origen, c) los altos índices de violencia contra personas LGBTIQ+ por parte de agentes del orden del país de origen, d) las barreras para el acceso a la justicia de personas LGBTIQ+ en el país de origen, o e) la tasa de impunidad estructural de las violencias contra personas LGBTIQ+ en el país de origen. Una de las personas entrevistadas señaló, por ejemplo,

La inseguridad en el país, y mucho más en la zona en la que yo estaba viviendo, cada vez estaba mucho más fuerte. Como persona LGBTIQ+ se estaba haciendo un poquito complicada por la vulnerabilidad con la cual se nos veía o la facilidad de abuso que teníamos ante la policía o ante cualquier persona que tenía más poder al tener un cargo de policía o de militar al ver que uno era homosexual o se veía que uno era gay, entonces había como más incitación al abuso. Solo al verte querían llevarte preso o simplemente tenerte ahí parado y requisarte y hacerte cosas que no venían al caso. Entonces esta también fue una de las cosas que me incitó a no querer estar ahí. (entrevista a persona LGBTIQ+ solicitante de asilo en Colombia, abril de 2023)

b) Agresión extranjera y conflictos internos

Agresión extranjera y conflictos internos son dos eventos situacionales y elementos distintos en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena. Por una parte, agresión extranjera hace referencia a conflictos armados internacionales para efectos de la interpretación de la Declaración de Cartagena. Mientras que conflictos internos hace referencia a conflicto armado no internacional bajo en Derecho Internacional Humanitario (ACNUR, 2013). Para efecto de esta guía, interpretaremos dichos elementos en conjunto por su naturaleza de conflictos armados.

Las personas LGBTIQ+ generalmente enfrentan situaciones diferenciadas de vulnerabilidad y violencia en el marco de conflictos armados internos e internacionales. En el marco de conflictos armados, grupos armados legales e ilegales cometen violencias basadas en prejuicios relacionados con las orientaciones sexuales e identidades de género diversas con el fin de ejercer control territorial, control poblacional, ganar legitimidad social o implementar diferentes estrategias y políticas de guerra (Caribe Afirmativo, 2019). Así las cosas, si bien la sola existencia de un conflicto armado interno o internacional es suficiente para evidenciar este elemento a la luz de la Declaración de Cartagena, la implementación de enfoque de diversidad sexual y de género permite identificar las necesidades de protección internacional diferenciadas de personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo.

En razón de lo anterior, la violencia por prejuicio como categoría de análisis es fundamental para comprender los motivos y riesgos que forzaron a una persona a huir de su país de origen (Caribe Afirmativo, 2022b). La violencia por prejuicio puede ser entendida como aquellas motivadas por actitudes valorativas negativas respecto a la víctima, en razón de su pertenencia a un grupo poblacional determinado, que permiten racionalizarlas y justificarlas (Caribe Afirmativo, 2019). En consecuencia, ataques y violencias en el marco de conflictos armados pueden estar justificadas y racionalizadas con base en dichas actitudes valorativas

negativas o prejuicios relacionados con la orientación sexual, identidad y expresión de género. Este ha sido el caso en el conflicto armado colombiano, en donde personas LGBTIQ+ fueron perseguidas y víctimas de violencias diferenciadas en razón de su diversidad sexual y de género (Caribe Afirmativo, 2019).

Esto puede identificarse a partir de indicadores como: a) los impactos desproporcionados sufridos por personas LGBTIQ+ en el marco de un conflicto armado interno o internacional en el país de origen, b) las violencias por prejuicio contra personas LGBTIQ+ en el marco del conflicto armado en el país de origen, c) el subregistro de las violencias basadas en género y por prejuicios en el país de origen, o d) la existencia de grupos armados que rechazan la diversidad sexual y de género en el territorio o en la zona en conflicto.

c) Violación masiva de los derechos humanos

La violación masiva de derechos humanos hace referencia al “grado o la magnitud de las violaciones reportadas; por ejemplo, en contextos donde la identificación precisa de las víctimas es difícil debido al alcance de las violaciones de los derechos humanos perpetradas contra grupos de personas o comunidades entera. Además, cuando los efectos de las violaciones van más allá de las víctimas reales/directas, afectando a otros segmentos de la población o incluso a la sociedad como tal, debería activarse la definición de refugiado de Cartagena” (ACNUR, 2013, párr. 21). Incluso, el desplazamiento forzado puede ser en sí mismo una violación masiva de derechos humanos. Asimismo, durante la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de 1989, se indicó que la violación masiva de derechos humanos hace referencia a violaciones en gran escala que afectan derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo la “negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática” (ONU, 1989).

Como consecuencia, pueden presentarse violaciones de derechos humanos a gran escala que afectan de manera diferenciada a las personas LGBTIQ+. Por ejemplo, en casos de afectaciones masivas al derecho a la salud, las personas LGBTIQ+ viviendo con VIH enfrentan riesgos que se exacerban y profundizan. Ese es el caso de muchas personas LGBTIQ+ solicitantes de asilo en Colombia:

el 13 de noviembre de 2019, ya encontrándome residiendo aquí en Colombia, siento cambios en mi cuerpo y estado de salud, por lo cual me realicé dos pruebas de VIH y se determinó que soy positivo para VIH, lo cual me dio mucho miedo, ya que, al encontrarme en una situación migratoria irregular, por no haber sellado pasaporte ni tener PEP, no puedo acceder a ningún tipo de servicio médico en el territorio colombiano (...). Volver a mi país no es una posibilidad por la delicada situación de salud en la que me encuentro, ya que mi vida puede correr un grave riesgo que puede no ser remediable debido a que estando allá no podría acceder a la atención en salud especializada que necesito. (solicitud de refugio presentada por persona LGBTIQ+, octubre de 2020)

Algunos indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género son: a) el desplazamientos forzados de personas LGBTIQ+ en el país de origen, b) los altos índices de violencia contra personas LGBTIQ+ en el país de origen que se concentran en un periodo determinado, o c) las diversas violaciones de derechos humanos como homicidios, feminicidios, violencia sexual, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, amenazas, desplazamientos forzados, entre otros, contra personas LGBTIQ+.

d) Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público

Como ha señalado ACNUR (2013), este es el elemento de menos aplicación en la determinación de la condición de refugiadas bajo la Declaración de Cartagena. La falta de definición universal permite que se interprete “como una referencia a la paz y la seguridad/estabilidad de la sociedad y el funcionamiento normal de las instituciones del Estado. Esto puede suceder en tiempos de conflicto y/o de la paz” (ACNUR, 2013, párr. 24). En este sentido, “Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público” (ONU, 1989).

El Comité Internacional de la Cruz Roja (1987), en sus comentarios sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales, ha diferenciado los disturbios internos de los conflictos armados explicando que esos contextos pueden incluir un enfrentamiento severo y prolongado con violencia pero sin conflicto armado. La perturbación puede tener varias formas. Por ejemplo, incluye situaciones en las que las autoridades gubernamentales movilizan ampliamente sus fuerzas policiales o incluso las fuerzas armadas para restaurar el orden interno. Del mismo modo, las tensiones internas incluyen tensiones políticas, sociales, económicas y religiosas, entre otras. Estos pueden involucrar arrestos masivos, presos políticos, personas desaparecidas, condiciones inhumanas de detención, suspensión de garantías judiciales y estados de excepción (de jure o de facto). Por tanto, no sólo se considera perturbación o tensión el uso de la fuerza para prevenir y mantener el orden, sino también las emergencias sociales y económicas que implican el uso de la fuerza.

Así las cosas, algunos indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género son: a) las violencias diferenciadas contra personas LGBTIQ+ en el marco de medidas represivas contra protestas en el país de origen, b) la difusión masiva de discursos de odio y prejuicio, que expresan por medio escrito, verbal, gestual o simbólico estereotipos negativos respecto a la orientación sexual, identidad y/o expresión de género de las personas LGBTIQ+, o c) las situaciones de tensiones sociales y económicas que generan un impacto diferenciado en el acceso a los derechos de personas LGBTIQ+.

3. La persona enfrenta un riesgo a la vida, seguridad o libertad

En cuenta al riesgo a la vida, seguridad o libertad, estos deben interpretarse desde una perspectiva de derechos humanos. En el caso de las personas LGBTIQ+, se debe utilizar la categoría de violencia por prejuicio para analizar los riesgos diferenciados que enfrentan en razón de sus orientaciones sexuales e identidades de género. En este sentido, es importante tener en cuenta que las violencias contra personas LGBTIQ+ se encuentran naturalizadas e invisibilizadas, por lo cual, es necesario aplicar enfoque de diversidad sexual y de género para identificar formas de violencia que se naturalizan.

En particular, las personas LGBTIQ+ sufren un continuum de violencias que se presentan en su cotidianidad, haciendo más difícil identificarlas:

Esa violencia es continua en la medida en que puede presentarse en entornos sociales, educativos y laborales a lo largo de sus vidas. En este sentido, las diferentes formas de violencia que puede enfrentar una persona LGBTIQ+ pueden forzar su desplazamiento dentro y fuera de su lugar de

origen. Por ejemplo, las amenazas, los hostigamientos, la violencia sexual, las agresiones físicas, entre otras violencias, han llevado a numerosas personas LGBTIQ+ a desplazarse. (Caribe Afirmativo, 2022b, p. 41)

Así las cosas, algunos indicadores que puede tenerse en cuenta son: a) los ataques dirigidos a partes del cuerpo que expresan o son asociadas a la identidad u orientación sexual de la víctima, b) la persona LGBTIQ+ huye de una zona donde se han cometido, en un periodo de tiempo cercano, varias conductas contra otras personas LGBTIQ+, o donde previamente se han cometido otros delitos prejuiciosos o discriminatorios contra ellas, c) la persona LGBTIQ+ era activista, defensora de derechos humanos o pertenecía a una organización defensora de derechos humanos de personas LGBTIQ+, d) la persona LGBTIQ+ tiene una orientación sexual, identidad o expresión de género diversa visible, o e) la persona LGBTIQ+ enfrentó amenazas previas en razón de su orientación sexual, identidad o expresión de género.

3.3. Indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género a la definición ampliada de la Declaración de Cartagena

De acuerdo con los anteriores lineamientos de interpretación, los indicadores propuestos no son requisitos necesarios para la determinación de la condición de refugiadas de las personas LGBTIQ+. Sin embargo, estos permiten identificar riesgos e impactos diferenciados desde la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género. Por ello, reconociendo que no son indicadores obligatorios o necesarios para considerar a una persona LGBTIQ+ como refugiada, elaboramos la siguiente guía de indicadores para reconocer e identificar las necesidades de protección de las personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo en la Región.

Elementos de la definición ampliada de persona refugiada	Indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género	Ejemplos
Violencia generalizada	Altos índices de violencia contra personas LGBTIQ+ en el país de origen	La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Vicky Hernández y otras vs. Honduras (2021), encontró que en Honduras “existía un contexto generalizado de discriminación y violencia contra personas LGBTIQ+” con base en los altos índices de violencia registrados a partir de 1994. En particular, aquellas registradas con posterioridad al golpe de estado de 2009 y los índices de impunidad de las mismas.
	Baja expectativa de vida de las personas LGBTIQ+ en el país de origen	
	Altos índices de violencia contra personas LGBTIQ+ por parte de agentes del orden del país de origen	
	Barreras para el acceso a la justicia de personas LGBTIQ+ en el país de origen	
	Impunidad estructural de las violencias contra personas LGBTIQ+ en el país de origen	

Elementos de la definición ampliada de persona refugiada	Indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género	Ejemplos
Agresión extranjera	Impactos desproporcionados contra personas LGBTIQ+ de un conflicto armado internacional en el país de origen	Ataques y violencia por prejuicios contra personas LGBTIQ+ por parte de grupos militares en un conflicto armado internacional o guerra, incluyendo casos de violencia sexual.
Conflictos internos	Violencias por prejuicio contra personas LGBTIQ+ en el marco del conflicto armado en el país de origen	Patrones de amenazas, desplazamientos forzados, violencias sexuales, esclavitud, homicidios y feminicidios, motivadas por los prejuicios basados en las orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas, documentados en el marco del conflicto armado en Colombia (Caribe Afirmativo, 2019).
	Impactos diferenciados del conflicto en personas LGBTIQ+ en el país de origen	
	Subregistro de las violencias basadas en género y por prejuicios en el país de origen	
	Grupos armados rechazan la diversidad sexual y de género en el territorio o en la zona	
Violación masiva de los derechos humanos	Desplazamientos forzados de personas LGBTIQ+ en el país de origen	El desplazamiento forzado de mujeres trans en Centro América huyendo de la violencia por parte de grupos criminales o en zonas rurales (Caribe Afirmativo, 2016).
	Altos índices de violencia contra personas LGBTIQ+ en el país de origen que se concentran en un periodo determinado	
	Se presentan diversas violaciones de derechos humanos como homicidios, feminicidios, violencia sexual, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, amenazas, desplazamientos forzados, entre otros, contra personas LGBTIQ+	

Elementos de la definición ampliada de persona refugiada	Indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género	Ejemplos
Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público	Violencias diferenciadas contra personas LGBTIQ+ en el marco de medidas represivas contra protestas en el país de origen	Violencia sexual cometida contra personas LGBTIQ+ por parte de agentes del Estado en el marco de represión de protestas durante el Paro Nacional de 2021 en Colombia (Caribe Afirmativo, 2021b).
	Difusión masiva de discursos de odio y prejuicio, que expresan por medio escrito, verbal, gestual o simbólico estereotipos negativos respecto a la orientación sexual, identidad y/o expresión de género de las personas LGBTIQ+	
	Situaciones que generan un impacto diferenciado en el acceso a los derechos de personas LGBTIQ+.	
Riesgo a la vida, integridad o libertad	Ataques dirigidos a partes del cuerpo que expresan o son asociadas a la identidad u orientación sexual de la víctima	Persona LGBTIQ+ que ha sido víctima de ataques contra su integridad física dirigidos contra su rostros, genitalidad u otras partes de su cuerpo que expresan o son asociadas a su orientación sexual, identidad o expresión de género como el cabello.
	La persona LGBTIQ+ huye de una zona donde se han cometido, en un periodo de tiempo cercano, varias conductas contra otras personas LGBTIQ+, o donde previamente se han cometido otros delitos prejuiciosos o discriminatorios contra ellas	Persona LGBTIQ+ que recibe una amenaza contra su vida luego de que asesinaran a tres personas LGBTIQ+ en la misma ciudad durante los seis meses anteriores.
	La persona LGBTIQ+ era activista, defensora de derechos humanos o pertenecía a una organización defensora de derechos humanos de personas LGBTIQ+	Persona LGBTIQ+ recibe amenazas luego de realizar una actividad pública de protesta o incidencia política por la defensa de los derechos de las personas LGBTIQ+.
	La persona LGBTIQ+ tiene una orientación sexual o identidad de género diversa visible	Persona LGBTIQ+ recibe amenazas luego de realizar una actividad pública de protesta o incidencia política por la defensa de los derechos de las personas LGBTIQ+.
	La persona LGBTIQ+ enfrentó amenazas previas en razón de su orientación sexual, identidad o expresión de género	Persona LGBTIQ+ que ha recibido amenazas previamente y recibe un ataque contra su vida.

Elaboración propia a partir de Caribe Afirmativo (2018).



Conclusiones: Hacia la implementación de la Declaración de Cartagena desde enfoque de diversidad sexual y de género

Teniendo en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos y la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, es necesario adoptar medidas tendientes a superar las barreras y obstáculos que enfrentan las personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo. Para ello, es esencial avanzar en la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género en la implementación de la Declaración de Cartagena. En este sentido, recomendamos:

- **Aplicación de la Declaración de Cartagena desde enfoque de diversidad sexual y de género**

El enfoque de diversidad sexual y de género hace parte de las obligaciones derivadas del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. Por lo tanto, debe ser el marco de referencia para la interpretación de la Declaración de Cartagena, desde la recepción de solicitudes de refugio hasta el análisis de la determinación de la condición de refugiadas en los casos de personas LGBTIQ+. De esta manera, se logrará la identificación de motivaciones y riesgos diferenciados que las pone en necesidad de protección internacional.

- **Mecanismos de apoyo y soporte institucional con enfoque de diversidad sexual y de género**

Las personas LGBTIQ+ enfrentan como primera barrera la falta de información, apoyo y soporte institucional para el acceso a la determinación de la condición de refugiadas. Por lo tanto, los Estados deben garantizar mecanismos de soporte institucional y difusión de información que permita propiciar la accesibilidad al procedimiento de determinación de la condición de refugiadas. Además, este tipo de medidas permitirá superar la desconfianza institucional y el acceso a otros servicios institucionales como la administración de justicia.

- **Formación para funcionariado público en materia de diversidad sexual y de género y violencias por prejuicio relacionadas con la orientación sexual, la identidad y la expresión de género**

La formación de funcionariado público es esencial para superar las barreras y obstáculos que enfrentan las personas LGBTIQ+. Por una parte, debe tratarse de formación en temas de diversidad sexual y de género que permitan generar confianza y espacios libres de prejuicios relacionados con las orientaciones sexuales

e identidades de género diversas. Por otra parte, esta formación también debe brindar herramientas técnicas para el análisis e identificación de riesgos, violencias y violaciones de derechos humanos basadas en dichos prejuicios.

- **Adopción de una reforma del sistema de asilo en Colombia que incluya medidas de descongestión y restructuración que permita la interlocución con las personas LGBTIQ+ solicitantes de asilo desde enfoque de diversidad sexual y de género**

Las demoras prolongadas y la sensación de irregularidad sitúa a las personas LGBTIQ+ en situación de exclusión, marginalidad y precariedad en el sistema de asilo en Colombia. Por lo tanto, deben tomarse medidas para descongestión y restructuración que permitan la interlocución con las personas LGBTIQ+ solicitantes de asilo. Asimismo, estas medidas deben garantizar el respeto de los derechos humanos como el debido proceso, y no resultar en hostigamientos para forzar el desistimiento a las solicitudes de asilo presentadas.

Simultáneamente, se deben implementar mecanismos para eliminar prácticas que desincentivan y obstaculizan el acceso al reconocimiento de la condición de refugiadas de las personas en necesidad de protección internacional, como está ocurriendo en Colombia.

- **Adopción de medidas para la regularización migratoria con enfoque de derechos humanos, que garanticen la reunificación familiar y la vida digna**

Es necesario que se garanticen los derechos humanos en el marco de las medidas de regularización migratoria adoptadas en el procedimiento de determinación de la condición de refugiadas. Por ejemplo, en el caso colombiano, es necesaria la revisión del salvoconducto SC-2 como documento de regularización otorgado a las personas solicitantes de asilo, que exacerba y profundiza las situaciones de discriminación, marginalidad y precariedad que enfrentan las personas LGBTIQ+ refugiadas y solicitantes de asilo.



Referencias

- ACNUR (2015). Memorias del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984 - 2014. Memorias Cartagena + 30. Quito, Ecuador, diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=568cf8f64>
- ACNUR (2013). Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. Reunión de expertos. 15 y 16 de octubre de 2013. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>
- Agudelo Franco, S. (2003). Momento y contexto de la violencia en Colombia. Revista Cubana de Salud Pública 29(1): 18-36.
- Camino Morgado, P.L. (2019). Riesgos invisibilizados: La necesidad de una directiva de atención a refugiados y refugiadas con discapacidad. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Caribe Afirmativo (2016). Transformándonos en mariposas de colores. Manual de seguridad para personas LGBTI. Barranquilla: Caribe Afirmativo.
- Caribe Afirmativo (2018). Enterezas: mejorando la respuesta a casos de violencia contra mujeres lesbianas, bisexuales y trans. Barranquilla: Caribe Afirmativo.
- Caribe Afirmativo (2019). Nosotras resistimos: informe sobre violencias contra personas LGBT en el marco del conflicto armado en Colombia. Barranquilla: Caribe Afirmativo.
- Caribe Afirmativo (2021). Desafiar la incertidumbre. Fragmentos de vida y trayectorias de personas venezolanas LGBT+ en situación de movilidad humana, en Colombia. Barranquilla: Caribe Afirmativo.
- Caribe Afirmativo (2021). Violencias contra personas LGBT a 20 días de Paro Nacional. Mayo 18 de 2021. Disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/violencias-contra-personas-lgbt-a-20-dias-de-paro-nacional/>
- Caribe Afirmativo (2022). Informe técnico de recomendaciones para la inclusión del enfoque de diversidad sexual y de género en la Política Integral Migratoria, en Colombia. Barranquilla: Caribe Afirmativo.
- Caribe Afirmativo (2022b). Movilidad Humana de personas LGBTI+. Barranquilla: Caribe Afirmativo.
- Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina (1981). Conclusiones y Recomendaciones. Ciudad de México, del 11 al 15 de mayo de 1981. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?view=1>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2015). Violencia contra personas lesbianas, gay, visexuales, trans e intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. 12 noviembre 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2021). La CIDH llama a los Estados de la región a aplicar enfoque de género como herramienta para combatir la discriminación estructural en contra de las mujeres y personas LGBTI. Comunicado de prensa. 29 de julio de 2021.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1987). Comentario de 1987 al Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977 (Comentario de 1987).

Corte Interamericana de Derechos Humanos – CoIDH (2017). Opinión Consultiva No. 24 de 24 de noviembre de 2017. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - CoIDH (2021). Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Fondo, Reparaciones y Costas.

Declaración de Cartagena sobre personas Refugiadas (1984). Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Conclusiones y Recomendaciones. Cartagena, 22 de noviembre de 1984. Disponible en: <https://www.unhcr.org/basics/BASICS/45dc19084.pdf>

Declaración y Plan de Acción de México (2004). Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016#_ga=2.50925099.342390770.1680517545-2102755394.1676318834

Declaración de Brasilia (2019). Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano. Brasilia, 11 de noviembre de 2010. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8133.pdf>

IIDH & ACNUR (1995). *Memoria del Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994*. San José: IIDH-ACNUR.

Naciones Unidas (1989). Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf

Organización de las Naciones Unidas (1989). Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989.

40 Years of the Cartagena Declaration (1984-2024)

Towards the Implementation of a Gender Approach
from a Perspective of Sexual Diversity



15
años



iniciativas para los
derechos humanos



APOYAN:



Red Regional
de Protección a
**Personas
LGBTIQ+
Refugiadas
y Migrantes**
en las Américas

**40 Years of the Cartagena Declaration (1984-2024):
Towards the Implementation of a Gender Approach
from a Perspective of Sexual Diversity**

Director of Caribe Afirmativo:

Wilson Castañeda

Research team:

Cindy Hawkins Rada
Daniela Zambrano Guerra

Reviser:

Mirta Moragas
Directora de Políticas e Incidencia
Synergia
Iniciativas para los derechos humanos.

Design & illustrations :

Jose Eduardo Orozco Yaruro
Corporación Caribe Afirmativo

November 2023.

ISBN: 978 628 95503 3 7



Contents

61	Cartagena: For a Refuge with a Differential Approach from a Gender and Sexual Diversity Perspective
67	Cartagena Declaration on Refugees
75	Introduction
79	Methodology
81	1. The 1984 Cartagena Declaration on Refugees in Colombia
81	1.1. Background to the sexual and gender diversity approach in the Declaration of Cartagena
83	1.2. The Cartagena Declaration and the sexual and gender diversity approach in the Colombian legal framework
84	1.3. The Cartagena Declaration from a human rights perspective for the implementation of a sexual and gender diversity approach
87	2. Barriers to the implementation of the Cartagena Declaration for LGBTIQ+ people in Colombia
87	2.1. Barriers to access to refugee status determination with a focus on sexual and gender diversity
88	2.2. Prejudices and naturalization of violence as a difficulty for the adoption of a sexual and gender diversity approach
90	2.3. Precariousness and "irregularity" as a barrier to the recognition of refugee status from a sexual and gender diversity approach
95	3. Guide for the application of a sexual and gender diversity approach in the implementation of the Cartagena Declaration
95	3.1. Application of a sexual and gender diversity approach in the handling of applications
96	3.2. Interpretation of the elements of the Cartagena Declaration's expanded definition of a refugee from a sexual and gender diversity perspective
101	3.3. Indicators for the Application of a Sexual and Gender Diversity Approach to the Expanded Definition of the Cartagena Declaration
105	Conclusions: Towards the Implementation of the Cartagena Declaration with a Focus on Sexual and Gender Diversity
108	References





Cartagena: For a Refuge with a Differential Approach from a Gender and Sexual Diversity Perspective

The 1951 United Nations Convention on the Status of Refugees seeks the protection of individuals fleeing their country due to well-founded fears, including those who, due to such fears, do not wish or cannot avail themselves of the protection of their respective country. Its goal is to ensure that human dignity knows no borders, reaffirming the principle that “human beings, without distinction, must enjoy fundamental rights and freedoms.” This call to action encompasses both the domestic legal systems of states and regional and supranational realms, urging the preservation of lives and their various manifestations to prevail over any decision of a political, social, economic, or cultural nature. This call is backed by the universal principle of non-discrimination and the social mandate to end exclusion as a practice of dehumanization, especially affecting the most marginalized and despised population groups.

Forty years ago, the Cartagena Declaration was adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in the Americas, expanding the notion of refugees for the countries of the region to a conception that recognized the need to protect the security and freedom of individuals threatened not only for political reasons. The document included components such as widespread violence, foreign aggression, internal conflicts, and massive human rights violations as causes of cross-border forced migration. This Declaration represents a regional commitment to address a phenomenon that was not a priority on regional agendas at that time but was notable in some member countries where these issues were less acute: the increase in human mobility of hundreds of people seeking to escape persecution and human rights violations in their territory. Today, this situation not only tops the international agenda but also demands urgent comprehensive actions. The Cartagena Declaration serves as a roadmap guiding these actions, establishing ethical principles for the care of those fleeing and transiting through our countries in search of dignity and full rights.

Although not a binding document for the signatory states of the Inter-American Convention, it establishes the foundation for an exercise of shared responsibility and solidarity among countries. Its purpose is to recognize the factors that lead to the daily expulsion of people from their countries to other states. In these contexts, race, gender, sexual orientation, identity, or gender expression become determining factors in the activation of humanitarian crises that generate a massive exodus of migrants. This is because we are

countries—although with integration potential that must be guaranteed—with common characteristics in terms of very precarious rights systems and moral control norms that ignore diversity as a human right.

Over time, due to the protective potential demonstrated by both the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) and the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) in safeguarding rights in the region, member states have incorporated constitutional and legal norms to include some form of protection for migrants, prohibit discrimination, and protect the rights of historically excluded population groups. For example, in cases such as the Colombian armed conflict, forced disappearances on the Mexican borders, the weakness of the Social Rule of Law, the limitation of indigenous and Afro-descendant territories due to economic projects in environmentally critical areas in the region, as well as repression during the dictatorships in Chile and Argentina, it has been recognized that the systematic exercise of discrimination against populations ultimately constitutes a practice of persecution. This aims to nullify the identity and significance of these population groups, as well as their relationship with the territory or the struggle they undertake for their rights to be respected and recognized.

In such a compact dynamic of language and cultural and social synergies present in the Americas and the Caribbean, forced mass displacement also reflects the realities in the countries of origin, transit, and destination of the human mobility process. Linked to the general causes of expulsion due to humanitarian crises are situations such as the absence of rights, the non-existence of regulations, or the limited effectiveness of their application. Additionally, within the framework of internal conflicts and foreign aggression, high levels of moral and social control restrict and suffocate the life projects of gender-diverse individuals, forcing them to add to the general causes of expulsion the expression of discrimination and exclusion. These reasons prompt the search for individual and collective well-being, as well as legal protection and safe spaces to consolidate life projects. In the specific case of LGBTIQ+ individuals in the region, although discrimination is prohibited in almost all countries, criminality, systematic violence, and a lack of affective access to rights facilitate forced migration. This occurs, among other issues, in the context of the need to protect their same-sex unions, guarantee access to services for their gender identity or expression, obtain antiretroviral medications for those living with HIV, and ensure equitable access to participation and economic, social, and cultural rights.

Furthermore, the majority of gender-diverse individuals in the countries of the region face situations of poverty, inequality, and a lack of access to comprehensive rights. When the aforementioned factors expel them, they are subjected to a mobility process in precarious conditions. The weakness of states at borders and the naturalization of prejudices toward their sexual and gender diversity in migration routes and transit paths are exploited by actors outside the law or illegal control groups. These individuals end up immersed in a reality of rights absence, lack of protection from their governments, and social disqualification. This scenario distances them from the dream of having rights and developing full citizenship, leading them to be invisibilized by communities and immigration services. It also exposes them to the use of their lives by illegal actors who control these territories, turning criminal practices into the only option for survival in the face of state ineffectiveness.

In addition to the expanded definition of refugees, the receiving countries, humanitarian agencies, cooperation mechanisms, and regional entities managing both the transit and stay of gender-diverse individuals moving through Latin America and the Caribbean must recognize the non-homogeneous nature of the large-scale influx of refugees. Efforts should be made to ensure that reception policies, guidance mechanisms, refugee status granting, and humanitarian aid mechanisms are differentiated actions with clear and defined routes. Additionally, it is essential to have trained personnel for care that recognizes and addresses the particularity of forced human mobility, intersected by diverse sexual orientation, identity, and/or gender expression.

Recognizing that sexuality and gender are fundamental aspects of people's life projects, response actions, mostly driven by civil society, call for including among the reasons that shape the definition of a refugee, in addition to race, religion, nationality, belonging to a particular social group, or political opinion, the motive of sexual and gender diversity. This is based on clear theorization, at least for the Universal System, where requests related to sexual orientation and gender identity are recognized in the 1951 Convention, primarily under the reason of belonging to a particular social group. However, the lack of clarity in this statement has proven to be highly discretionary in practice by governments and, at times, even rendered invisible. Although sexual orientation and gender diversity are not expressly enshrined as human rights, struggles for equality and non-discrimination have succeeded in positioning the right of LGBTIQ+ individuals to lead a dignified and integral life. In this context, their diversity should not be a reason for exclusion or discrimination.

The 1984 Cartagena Declaration, urging states to consider the context of circumstances seriously disturbing public order, internal conflicts, and foreign aggression, provides an opportunity for differential approaches, historically absent in migration policies, to be part of reception and protection policies. This was the step taken by the Administrative Migration Court (TAM) of Costa Rica in granting refuge to a group of LGBTIQ+ individuals. Through Law No. 8764, sexuality, diverse gender, identity, and expression were incorporated as the sixth motive of persecution. This legal action opened the door to a humanitarian initiative to identify the specific international protection needs of LGBTIQ+ individuals arriving in that country, mainly from El Salvador, Honduras, and Nicaragua. In these countries, the lack of guarantees and widespread violations of their human rights are exacerbated due to the use made of their lives by criminal groups, gangs, and networks of violence¹.

Based on this decision and applying the Cartagena Declaration to understand the contexts in which international protection should be granted, there are two decisions worth reviewing:

- Resolution No. 464-2018-TAM², In May 2018, related to a recurring Honduran individual, the Court decided to grant him international protection. This person claimed to have witnessed a murder in Honduras, leading to threats against him. Additionally, he stated that he was homosexual and had faced discrimination from his family since childhood. At the age of 12, he left his home due to discrimination and mistreatment, especially from his father. Furthermore, he was living with HIV and experienced systematic expressions of exclusion due to the stigma. The Court determined to grant him asylum, considering that individuals with HIV in Honduras face restrictions in accessing antiretroviral treatments and suffer serious human rights violations that endanger their lives. The gravity of these circumstances is intensified due to the control exerted by gangs (maras).
- Subsequently, in Resolution No. 847-2019-TAM, the Court resolved to grant Refugee Status to a transgender person from El Salvador. This individual declared being the partner of a member of a criminal group, unaware at that time of their ex-partner's gang affiliation. They were also a victim of forced recruitment, as they were pressured to join the gang with the purpose of engaging in prostitution and drug trafficking in a border area between Honduras and El Salvador. These countries present specific risks for transgender individuals, such as violence, criminalization, and exposure to practices of forced displacement.

¹ Richard Rodríguez, Gabriela (2022) Protection of LGBTI persons in contexts of human mobility. Access to Justice for Migrants, Refugees and other Subjects of International Protection in the Americas.

² Administrative Migration Court, Case No. 17-0505-TAM, Resolution No. 464-2018-TAM. Costa Rica, May, 2018.

These cases, which triggered international protection in Costa Rica, are a clear example that not only is the recognition of refugee status recurrent under the observance of a differential approach, considering the context, but also they opened the doors for the member countries of the inter-American system. In the framework of the 40 years of the Declaration that we celebrate these days and in the face of the growing humanitarian crises in the region, to propose an update to the declaration. This update would invite an analysis of the conditions of national contexts and the significance of sexual diversity, identity, or gender expression in them, as well as the risks or limitations to living them fully and freely. These aspects would be presented as sufficient arguments to promote international protection. Additionally, the update would propose changes to the legislation and public policies of countries regarding refuge and reception, with a gender perspective. Lastly, training and capacity-building for operators of reception systems, humanitarian aid, regularization, and specialized services in diversity issues would need to be carried out.

Wilson Castañeda Castro
Director
Corporación Caribe Afirmativo





Cartagena Declaration on Refugees¹

Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. Cartagena de Indias, Colombia 22 november 1984

Conclusions and Recommendations

I

RECALLING the conclusions and recommendations adopted by the Colloquium held in Mexico in 1981 on Asylum and International Protection of Refugees in Latin America, which established important landmarks for the analysis and consideration of this matter;

RECOGNIZING that the refugee situation in Central America has evolved in recent years to the point at which it deserves special attention;

APPRECIATING the generous efforts which have been made by countries receiving Central American refugees, notwithstanding the great difficulties they have had to face, particularly in the current economic crisis;

EMPHASIZING the admirable humanitarian and non-political task which UNHCR has been called upon to carry out in the Central American countries, Mexico and Panama in accordance with the provisions of the 1951 United Nations Convention and the 1967 Protocol, as well as those of resolution 428 (V) of the United Nations General Assembly, by which the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees is applicable to all States whether or not parties to the said Convention and/or Protocol;

BEARING IN MIND also the function performed by the Inter-American Commission on Human Rights with regard to the protection of the rights of refugees in the continent;

STRONGLY SUPPORTING the efforts of the Contadora Group to find an effective and lasting solution to the problem of Central American refugees, which constitute a significant step in the negotiation of effective agreements in favor of peace in the region;

EXPRESSING its conviction that many of the legal and humanitarian problems relating to refugees which have arisen in the Central American region, Mexico and Panama can only be tackled in the light of the necessary coordination and harmonization of universal and regional systems and national efforts;

¹ Cartagena Declaration on Refugees. Taken from: <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>



HAVING ACKNOWLEDGED with appreciation the commitments with regard to refugees included in the Contadora Act on Peace and Co-operation in Central America, the bases of which the Colloquium fully shares and which are reproduced below:

- a. "To carry out, if they have not yet done so, the constitutional procedures for accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees."
- b. "To adopt the terminology established in the Convention and Protocol referred to in the foregoing paragraph with a view to distinguishing refugees from other categories of migrants."
- c. "To establish the internal machinery necessary for the implementation, upon accession, of the provisions of the Convention and Protocol referred to above."
- d. "To ensure the establishment of machinery for consultation between the Central American countries and representatives of the Government offices responsible for dealing with the problem of refugees in each State."
- e. "To support the work performed by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Central America and to establish direct coordination machinery to facilitate the fulfillment of his mandate."
- f. "To ensure that any repatriation of refugees is voluntary, and is declared to be so on an individual basis, and is carried out with the co-operation of UNHCR."
- g. "To ensure the establishment of tripartite commissions, composed of representatives of the State of origin, of the receiving State and of UNHCR with a view to facilitating the repatriation of refugees."
- h. "To reinforce programmes for protection of and assistance to refugees, particularly in the areas of health, education, labor and safety."
- i. "To ensure that programmes and projects are set up with a view to ensuring the self-sufficiency of refugees."
- j. "To train the officials responsible in each State for protection of and assistance to refugees, with the co-operation of UNHCR and other international agencies."
- k. "To request immediate assistance from the international community for Central American refugees, to be provided either directly, through bilateral or multilateral agreements, or through UNHCR and other organizations and agencies."

- l. “To identify, with the cooperation of UNHCR, other countries which might receive Central American refugees. In no case shall a refugee be transferred to a third country against his will.”
- m. “To ensure that the Governments of the area make the necessary efforts to eradicate the causes of the refugee problem.”
- n. “To ensure that, once agreement has been reached on the bases for voluntary and individual repatriation, with full guarantees for the refugees, the receiving countries permit official delegations of the country of origin, accompanied by representatives of UNHCR and the receiving country, to visit the refugee camps.”
- o. “To ensure that the receiving countries facilitate, in coordination with UNHCR, the departure procedure for refugees in instances of voluntary and individual repatriation.”
- p. “To institute appropriate measures in the receiving countries to prevent the participation of refugees in activities directed against the country of origin, while at all times respecting the human rights of the refugees.”



The Colloquium adopted the following conclusions:

1. TO PROMOTE within the countries of the region the adoption of national laws and regulations facilitating the application of the Convention and the Protocol and, if necessary, establishing internal procedures and mechanisms for the protection of refugees. In addition, to ensure that the national laws and regulations adopted reflect the principles and criteria of the Convention and the Protocol, thus fostering the necessary process of systematic harmonization of national legislation on refugees.
2. TO ENSURE that ratification of or accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol by States which have not yet taken these steps is unaccompanied by reservations limiting the scope of those instruments, and to invite countries having formulated such reservations to consider withdrawing them as soon as possible.
3. TO REITERATE that, in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of a refugee, bearing in mind, as far as appropriate and in the light of the situation prevailing in the region, the precedent of the OAU Convention (article 1, paragraph 2) and the doctrine employed in the reports of the Inter-American Commission on Human Rights. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.

4. TO CONFIRM the peaceful, non-political and exclusively humanitarian nature of grant of asylum or recognition of the status of refugee and to underline the importance of the internationally accepted principle that nothing in either shall be interpreted as an unfriendly act towards the country of origin of refugees.
5. TO REITERATE the importance and meaning of the principle of non-refoulement (including the prohibition of rejection at the frontier) as a corner-stone of the inter- national protection of refugees. This principle is imperative in regard to refugees and in the present state of international law should be acknowledged and observed as a rule of jus cogens.
6. TO REITERATE to countries of asylum that refugee camps and settlements located in frontier areas should be set up inland at a reasonable distance from the frontier with a view to improving the protection afforded to refugees, safeguarding their human rights and implementing projects aimed at their self-sufficiency and integration into the host society.
7. TO EXPRESS its concern at the problem raised by military attacks on refugee camps and settlements which have occurred in different parts of the world and to propose to the Governments of the Central American countries, Mexico and Panama that they lend their support to the measures on this matter which have been proposed by the High Commissioner to the UNHCR Executive Committee.
8. TO ENSURE that the countries of the region establish a minimum standard of treatment for refugees, on the basis of the provisions of the 1951 Convention and 1967 Protocol and of the American Convention on Human Rights, taking into consideration the conclusions of the UNHCR Executive Committee, particularly No. 22 on the Protection of Asylum Seekers in Situations of Large-Scale Influx.
9. TO EXPRESS its concern at the situation of displaced persons within their own countries. In this connection, the Colloquium calls on national authorities and the competent international organizations to offer protection and assistance to those persons and to help relieve the hardship which many of them face.
10. TO CALL on States parties to the 1969 American Convention on Human Rights to apply this instrument in dealing with asilados and refugees who are in their territories.
11. TO MAKE a study, in countries in the area which have a large number of refugees, of the possibilities of integrating them into the productive life of the country by allocating to the creation or generation of employment the resources made available by the international community through UNHCR, thus making it possible for refugees to enjoy their economic, social and cultural rights.
12. TO REITERATE the voluntary and individual character of repatriation of refugees and the need for it to be carried out under conditions of absolute safety, preferably to the place of residence of the refugee in his country of origin.
13. TO ACKNOWLEDGE that reunification of families constitutes a fundamental principle in regard to refugees and one which should be the basis for the regime of humanitarian treatment in the country of asylum, as well as for facilities granted in cases of voluntary repatriation.

14. TO URGE non-governmental, international and national organizations to continue their worthy task, coordinating their activities with UNHCR and the national authorities of the country of asylum, in accordance with the guidelines laid down by the authorities in question.

15. TO PROMOTE greater use of the competent organizations of the inter-American system, in particular the Inter-American Commission on Human Rights, with a view to enhancing the international protection of asilados and refugees. Accordingly, for the performance of this task, the Colloquium considers that the close coordination and cooperation existing between the Commission and UNHCR should be strengthened.

16. TO ACKNOWLEDGE the importance of the OAS/UNHCR Programme of Co-operation and the activities so far carried out and to propose that the next stage should focus on the problem raised by massive refugee flows in Central America, Mexico and Panama.

17. TO ENSURE that in the countries of Central America and the Contadora Group the international norms and national legislation relating to the protection of refugees, and of human rights in general, are disseminated at all possible levels. In particular, the Colloquium believes it especially important that such dissemination should be undertaken with the valuable cooperation of the appropriate universities and centers of higher education.

IV

The Cartagena Colloquium therefore,

RECOMMENDS :

- That the commitments with regard to refugees included in the Contadora Act should constitute norms for the 10 States participating in the Colloquium and be unfailingly and scrupulously observed in determining the conduct to be adopted in regard to refugees in the Central American area.
- That the conclusions reached by the Colloquium (III) should receive adequate attention in the search for solutions to the grave problems raised by the present massive flows of refugees in Central America, Mexico and Panama.
- That a volume should be published containing the working document and the proposals and reports, as well as the conclusions and recommendations of the Colloquium and other pertinent documents, and that the Colombian Government, UNHCR and the competent bodies of OAS should be requested to take the necessary steps to secure the widest possible circulation of the volume in question.
- That the present document should be proclaimed the “Cartagena Declaration on Refugees”.
- That the United Nations High Commissioner for Refugees should be requested to transmit the contents of the present declaration officially to the heads of State of the Central American countries, of Belize and of the countries forming the Contadora Group.

Finally, the Colloquium expressed its deep appreciation to the Colombian authorities, and in particular to the President of the Republic, Mr. Belisario Betancur, the Minister for Foreign Affairs, Mr. Augusto Ramírez Ocampo, and the United Nations High Commissioner for Refugees, Mr. Poul Hartling, who honored the Colloquium with their presence, as well as to the University of Cartagena de Indias and the Regional Centre for Third World Studies for their initiative and for the realization of this important event. The Colloquium expressed its special recognition of the support and hospitality offered by the authorities of the Department of Bolívar and the City of Cartagena. It also thanked the people of Cartagena, rightly known as the “Heroic City”, for their warm welcome.

In conclusion, the Colloquium recorded its acknowledgement of the generous tradition of asylum and refuge practiced by the Colombian people and authorities.

Cartagena de Indias, 22 November 1984







Introduction

Lesbian, gay, bisexual, transgender, intersex, and queer individuals (LGBTIQ+) refugees encounter various barriers and obstacles in accessing the determination of refugee status. These are evident in barriers from the filing of refugee applications to those arising during refugee status determination procedures. Due to these barriers, in many cases, the differentiated international protection needs faced by LGBTIQ+ individuals are not adequately addressed, and these needs are exacerbated and deepened due to prejudices related to their diverse sexual orientations and gender identities. For this reason, international instruments on refugee matters have been interpreted to incorporate a sexual and gender diversity approach that recognizes these differentiated needs.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) issued international protection guidelines with a gender perspective (Guidelines on International Protection No. of October 23, 2012). These guidelines aim to provide guidance for handling refugee status applications from individuals with diverse sexual orientations and gender identities in the application of the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol. Despite this significant advancement in recognizing the situations of violence and vulnerability faced by LGBTIQ+ individuals forced to leave their countries of origin, in the context of the Americas, these guidelines have proven insufficient.

In the region, the 1984 Cartagena Declaration adopted an expanded definition of a refugee to advance their international protection, taking into account the context in which they find themselves. Despite some recommendations for applying a gender perspective in the implementation of the Declaration, significant progress is not evident in the protection of LGBTIQ+ refugees and asylum seekers. Therefore, the expanded definition of a refugee in the Cartagena Declaration requires its application with a sexual and gender diversity focus. This way, progress can be made to ensure the rights to equality and nondiscrimination of LGBTIQ+ refugees and asylum seekers.

Every 10 years, the Cartagena Declaration has been the subject of conferences, reviews, and discussions. However, the comprehensive and effective application of a sexual and gender diversity approach remains a pressing need for LGBTIQ+ individuals in the region. Approaching the 40th anniversary of the Cartagena Declaration in 2024, this guide seeks to become a document for discussion, review, evaluation, and progressive advancement of asylum and refugee rights in our countries. This guide, titled “40 Years of the Cartagena Declaration (1984-2024): Towards the Implementation of a Gender Approach from a Sexual Diversity Perspective,” takes inspiration from Colombia to provide recommendations for the

implementation of a gender and sexual diversity approach in the refugee applications of LGBTIQ+ individuals.

This document is based on our experience as an organization with the purpose of transforming prejudices, imaginaries, social practices, and institutional attitudes regarding sexual and gender diversity. At Caribe Afirmativo, we have been supporting LGBTIQ+ individuals in situations of human mobility in the Americas, implementing comprehensive strategies of research, training, and support. Therefore, this document is based on the review of three cases of Venezuelan individuals seeking refuge in Colombia, whom we have accompanied and interviewed to propose recommendations on the implementation of the Cartagena Declaration with a focus on sexual and gender diversity from their perspective.

Firstly, we will analyze the status of the incorporation of the Cartagena Declaration into the Colombian legal framework from a human rights perspective. Secondly, we will describe the barriers to implementing a sexual and gender diversity approach in the application of the Cartagena Declaration in Colombia. Thirdly, we will develop a guide for the application of a sexual and gender diversity approach in the implementation of the Cartagena Declaration. Finally, we make recommendations for a regional agenda towards the implementation of the Cartagena Declaration with a focus on sexual and gender diversity.







Methodology

Caribe Afirmativo has been providing legal and psychosocial support to LGBTIQ+ individuals in situations of human mobility. In Colombia, this support has allowed for legal advice to asylum seekers and those attempting to access migratory regularization. Through this work, Caribe Afirmativo has been documenting the barriers faced by LGBTIQ+ individuals seeking asylum and in human mobility concerning regularization. Recognizing this context, it acknowledges the need to advance in the implementation of a sexual and gender diversity approach to guarantee the human rights of individuals in need of international protection. Therefore, this document uses a qualitative approach that recognizes this context to propose recommendations in the area of sexual and gender diversity.

Considering that it falls within the 40th anniversary of the Cartagena Declaration, these recommendations and analyses are based on a legal analysis and interviews conducted with LGBTIQ+ asylum seekers in Colombia. Through a socio-legal analysis and interviews, this document aims to become a tool for advocacy based on the experience of three LGBTIQ+ asylum seekers.

The three individuals interviewed are diverse Venezuelan individuals with different sexual orientations and gender identities who sought asylum in Colombia between 2020 and 2021. Two of the interviewees are living with HIV. In all three cases, individuals arrived in Colombia irregularly and faced violence due to prejudices based on their sexual orientation and/or gender identity in their home country. From the submission of their asylum applications, they did not receive responses or underwent eligibility interviews until the preparation of this document. Due to the prolonged delay in processing their applications, individuals have requested Temporary Protection Permits (PPT) in accordance with the Temporary Protection Statute for Venezuelan People (ETPV) in Colombia.

The semi-structured interviews covered five categories of information: 1) identification, 2) reconstruction of the human mobility experience, 3) experience related to migratory status and institutional barriers, 4) assessment of psychosocial impacts, and 5) interaction with the asylum system. In addition, a review of the written asylum applications submitted by the interviewed individuals, with legal support from Caribe Afirmativo, was conducted.

From the interviews and legal analysis, the information was systematized to identify the barriers faced by LGBTIQ+ asylum seekers and the recommendations of the interviewees regarding the sexual and gender diversity approach. Finally, the conducted analysis was organized to reflect the elements of the Cartagena Declaration and make recommendations for the implementation of a sexual and gender diversity approach in its interpretation.



1. The 1984 Cartagena Declaration on Refugees in Colombia

The Cartagena Declaration of 1984, by its nature, is not an internationally binding instrument for states. However, it has served as the basis for the progressive development of domestic legislations in the Region (Camino Morgado, 2019). This has been the case in Colombia, where the extended definition of a refugee from the Cartagena Declaration has been incorporated into its domestic legislation. In this regard, to incorporate a sexual and gender diversity approach in its implementation, it is necessary to interpret this legislation in light of Colombia's human rights obligations. Below, we describe the existing legal framework from a human rights perspective as a fundamental element for advancing a sexual and gender diversity agenda.

1.1. Background to the sexual and gender diversity approach in the Declaration of Cartagena

The Cartagena Declaration on Refugees of 1984 was adopted in response to the protection needs of refugees in Latin America. In the 1970s, the region faced the context of dictatorships in the Southern Cone, while Nicaragua, Guatemala, and El Salvador were experiencing civil wars. These contexts led to numerous people having to flee both due to persecution for political reasons and to safeguard their lives from war. Faced with the escalating number of forcibly displaced people, the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951 and its 1967 Protocol began to prove insufficient due to its focus solely on the element of persecution. In response to these barriers, discussions focused on the need to expand the existing legal framework on asylum and international protection, leading to the adoption of the Declaration (IIDH & UNHCR, 1995).

As background, in 1982, the Colloquium on Asylum and International Protection of Refugees in Latin America was held in Mexico. During the Colloquium, the need to adapt the existing legal framework to the problems facing the region was considered, emphasizing the “convenience of overcoming certain gaps and deficiencies, both in the Universal System and in the Inter-American System, as well as in the internal legal order of the States to address the complex legal, economic, social, cultural, and labor problems of these people” (Conclusions and Recommendations of the Colloquium on Asylum and International Protection of Refugees in Latin America, 1981). In this sense, it was concluded that it was necessary to extend international protection to those fleeing their countries of origin due to massive human rights violations, foreign aggression, occupation, or events seriously disrupting public order (Conclusion No. 4 of the Colloquium on Asylum and International Protection of Refugees in Latin America, 1981).

From there, in 1984, the “Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico, and Panama: Legal and Humanitarian Issues” took place in Cartagena, Colombia. During this Colloquium, it was recognized that there was an escalation in the number of people fleeing their countries of origin in Central America, requiring special attention. In this way, the need to extend the concept of a refugee to address the situation in the region was reiterated, indicating that the recommended definition would be one that,

in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, also considers as refugees those who have fled their countries because their lives, safety, or freedom have been threatened by widespread violence, foreign aggression, internal conflicts, massive human rights violations, or other circumstances that have seriously disturbed public order (Cartagena Declaration, 1984).

As a result of these discussions, the Cartagena Declaration on Refugees of 1984 was adopted as an instrument that complements and strengthens the Convention of 1951 and the Protocol of 1967 to provide an adequate and effective response in the region. After almost 40 years, the Cartagena Declaration has become a fundamental regional instrument in the protection of refugees and those in need of international protection. Therefore, it has been the subject of various discussions and evaluations. For example, in 1989, the International Conference on Central American Refugees was held in Guatemala, where recommendations were made for the implementation of the extended definition of the Cartagena Declaration (United Nations, 1989). Likewise, ten years after the Declaration, the “International Colloquium: 10 Years of the Cartagena Declaration on Refugees” took place in San Jose, Costa Rica. As a result, the San Jose Declaration on Refugees and Displaced Persons of 1994 called for the harmonization of asylum and refugee law, integrating the 1951 Convention, the 1967 Protocol, the Cartagena Declaration of 1984, and human rights treaties (IIDH & UNHCR, 1995).

In this advance toward the harmonization of asylum and refugee law, the San Jose Declaration highlighted the importance of taking measures to protect refugee and displaced women and girls. Thus, the San Jose Declaration, following the conclusions and recommendations of the First Regional Forum on a Gender Approach in Working with Refugee, Repatriated, and Displaced Women (FOREMEN) of 1992, is the first international instrument to make regional recommendations for the incorporation of a gender approach in the application of the Cartagena Declaration (IIDH & UNHCR, 1995).

On the twentieth anniversary of the Cartagena Declaration, states in the region again gathered to continue progressing in asylum and refugee matters. In this meeting, the Declaration and Action Plan of Mexico to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America of 2004 were adopted. Thus, the Declaration recognized that persecution can be motivated by the gender and age of refugees, making it necessary to adopt differentiated protection and humanitarian assistance measures for “men and women, boys and girls, adolescents and older adults, people with disabilities, minorities, and ethnic groups” (Declaration and Action Plan of Mexico, 2004). In addition, the Mexico Action Plan emphasized the incorporation of the extended definition of refuge from the Cartagena Declaration into the domestic law of different countries. However, it also emphasized the need to clarify the criteria for interpreting the extended definition, as well as to adopt measures with a differential focus regarding gender and age (Declaration and Action Plan of Mexico, 2004).

Subsequently, in 2010, the Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas was adopted, where it was noted that there was progress in incorporating a focus on “gender, age, and diversity to respond to the differentiated needs of care and protection for men and women, boys and girls, adolescents and older adults, people with disabilities, indigenous peoples, and Afro-descendants” (Brasilia Declaration, 2010).

Despite the progressive advancement in asylum and refugee matters with differential approaches, it was only on the thirtieth anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees that reference was made

to the need to adopt differentiated measures in cases of LGBTIQ+ individuals. Through subregional consultations conducted in the context of the Cartagena+30 process by UNHCR, where governments, UNHCR officials, and representatives of civil society gathered, the need to adopt differentiated measures for the international protection of LGBTIQ+ individuals was emphasized. Among the recommendations, the adoption of specific programs for girls, boys, adolescents, women, men, Afro-descendant individuals, indigenous people, lesbian, gay, bisexual, transgender, and intersex individuals was included (UNHCR, 2015).

While UNHCR has issued some guidelines for implementing a gender perspective in the examination of asylum applications from LGBTIQ+ individuals, the lack of a sexual and gender diversity focus remains a challenge in the region and within the existing legal framework. For example, UNHCR's International Protection Guidelines No. 9 provide guidelines for reviewing applications for refugee status related to sexual orientation, gender identity, and/or gender expression in accordance with the 1951 Convention and its 1967 Protocol. However, these guidelines, while applicable in the Americas, do not include guidance related to the expanded definition of a refugee contained in the Cartagena Declaration.

1.2. The Cartagena Declaration and the sexual and gender diversity approach in the Colombian legal framework

As we have pointed out in the background, the Cartagena Declaration recommended that the states in the region use a definition of a refugee that,

in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, also considers as refugees those who have fled their countries because their lives, safety, or freedom have been threatened by widespread violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights, or other circumstances that have seriously disturbed public order.

This definition was based on the historical context of that time but also on international human rights standards. In this sense, the Declaration included among its recommendations the systematic harmonization of national legislations and that the treatment of refugees should, at a minimum, involve the protection of human rights contained in instruments such as the American Convention on Human Rights (hereinafter "ACHR").

In Colombia, the extended definition of a refugee is included in domestic law. Decree 2840 of 2013, which establishes the procedure for recognizing refugee status, states in its Article 1 that the term refugee applies to individuals who meet the conditions of the definition established in the 1951 Convention, the Cartagena Declaration, or are at risk of torture according to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 1984. Regarding the Cartagena Declaration, it specifically states that a refugee is someone:

b) Who has been forced to leave their country because their life, safety, or freedom has been threatened by widespread violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights, or other circumstances that have seriously disturbed public order (Article 1(b) Decree 2840 of 2013).

This definition is replicated in Decree 1067 of 2015, through which the rules regulating the functioning of the Ministry of Foreign Affairs were compiled. Similarly, Law 2136 of 2021 adopts the Comprehensive Migratory Policy of the Colombian State and incorporates the definition in the same manner in its Article 7 of definitions. Thus, the definition of a refugee adopted in the Cartagena Declaration has been incorporated into Colombian domestic law, giving it mandatory status for Colombian authorities in determining refugee status based on asylum applications.

However, this legal framework adopts some provisions that frame the obligation to apply a sexual and gender diversity approach in the interpretation of this definition. In particular, both Decree 2840 of 2013 and Decree 1067 of 2015 establish that the provisions must be applied to asylum seekers “without discrimination on grounds of race, gender, religion, political opinion, nationality, or membership of a particular social group, differential situation, or any other condition” (Article 28 of Decree 2840 of 2013 and Article 2.2.3.1.6.16 of Decree 1067 of 2015). However, these provisions do not explicitly reference a comprehensive interpretation from a sexual and gender diversity perspective.

Finally, Law 2136 of 2021 establishes the principle of a differential approach as a general principle of interpretation of the Comprehensive Migratory Policy. In this regard, Article 4 states that

The principle of a differential approach recognizes that there are populations with particular characteristics based on their age, gender, sexual orientation, and disability status. For this reason, all processes and procedures related to this Law will be guided by the principle of a differential approach, with the purpose of achieving equality. (Article 4(20) of Law 2136 of 2021).

Therefore, the Comprehensive Migratory Policy incorporates the obligation to adopt a sexual and gender diversity approach in the interpretation of its provisions, including the expanded definition of a refugee in light of the Cartagena Declaration. Additionally, this Policy establishes a human rights perspective as part of its objectives, principles, and structural axes (Articles 1, 2, 4, and 5 of Law 2136 of 2021), serving as a fundamental element in the international protection of LGBTIQ+ refugees and asylum seekers.

1.3. The Cartagena Declaration from a human rights perspective for the implementation of a sexual and gender diversity approach

Differential approaches are based on the right to equality and the principle of non-discrimination. The Constitutional Court has stated that the differential approach implies “treating unequally unequal subjects, seeking to protect individuals who are in situations of vulnerability or manifest weakness, so that true and effective equality is achieved, with the principles of fairness, social participation, and inclusion” (Judgment T-010 of 2015). In this sense, the right to equality imposes the obligation to adopt measures to provide special protection to population groups that are in a situation of vulnerability.

In the case of LGBTIQ+ individuals, the Constitutional Court has recognized them as belonging to a group of subjects under special constitutional protection, therefore affirmative actions must be taken to guarantee their right to equality (Judgment T-288/18). At the same time, the right to equality and non-discrimination prohibits any norm, act, or practice that is discriminatory based on sexual orientation or gender identity and expression (CoLDH, 2017). In this regard, the sexual and gender diversity approach

allows for the analysis of discrimination, exclusion, and violence based on gender, gender identity, or sexual orientation, serving as a mandatory tool for ensuring the right to equality and non-discrimination (Caribe Afirmativo, 2018).

The Inter-American Commission on Human Rights has indicated that the gender approach:

is a method of analyzing reality that allows for the visibility of the socially differentiated assessment of individuals based on their assigned or assumed gender, highlighting the unequal power relations arising from these differences. In this sense, it has repeatedly stated that the gender perspective is a key tool for combating discrimination and violence against women and LGBTIQ+ individuals, as it seeks to make visible the position of inequality and structural subordination of women based on their gender; eradicate the false premise of women's inferiority to men; and address stereotypes and prejudices that facilitate discrimination based on sexual orientations and diverse gender identities. This occurs within the context of the predominant hetero-cis-patriarchal system in the region (IACHR, 2021).

Therefore, it is crucial to advance an interpretation of the expanded definition of a refugee from a sexual and gender diversity perspective to ensure the human rights of LGBTIQ+ refugees and asylum seekers.



2. Barriers to the implementation of the Cartagena Declaration for LGBTIQ+ people in Colombia

Despite the obligation to adopt a sexual and gender diversity approach in the implementation of the Cartagena Declaration, LGBTIQ+ individuals in Colombia face multiple barriers to obtaining recognition as refugees. Below, we will describe the main barriers evident in Colombia, based on three cases of Venezuelan LGBTIQ+ individuals seeking asylum.

2.1. Barriers to access to refugee status determination with a focus on sexual and gender diversity

Lack of information: LGBTIQ+ individuals in situations of human mobility often lack information about the recognition of refugee status or how to access asylum applications. This is exacerbated in cases where individuals are in irregular situations, as they do not have the opportunity to engage with institutional processes due to fear of deportation or criminalization based on their migratory status. Thus, all three interviewees state that they had no information about the existing legal framework, the possibility of seeking refuge, or the procedures involved. This lack of information is further reflected in the fact that they submitted their requests belatedly in all three cases. In Colombia, the request must be submitted within a maximum of two months following entry into the country (Article 2.2.3.1.6.1. of Decree 1067 of 2015). However, the lack of information places individuals with irregular status in a vulnerable and defenseless situation due to their unfamiliarity with the existing legal system.

Moreover, the various mechanisms for migratory regularization and the process for requesting recognition as refugees create confusion for individuals in irregular situations. Specifically, in the case of irregular Venezuelan individuals in Colombia, the possibility of accessing other mechanisms for migratory regularization has led to misinformation about the asylum system and its procedures. For example, one of the interviewees, when comparing the Temporary Protection Permit for Venezuelan individuals with the recognition of refugee status, refers to the safe conduct as the resulting instrument of the request, demonstrating a lack of information about the granting of a visa resulting from the recognition of refugee status in Colombia. Thus, some individuals lack information about the difference between a migratory regularization mechanism and an international protection mechanism for refugees.

“Unlike the safe conduct that allows me to have a certificate for health purposes, I can’t do anything else with it, apart from being in a registry. From my ignorance, I feel that having the Temporary Protection Permit (PPT) will bring me more benefits. Opting for a visa or citizenship after some time with the PPT seems like a better choice.” (Interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023)

Lack of support and institutional assistance: The interviewed LGBTIQ+ individuals point out that they did not find any institutional support for the submission of requests for recognition of refugee status in

Colombia. This lack of support has also hindered the submission of such requests within the two months following entry into the country. One of the individuals states in their request:

“I did not submit my asylum application within the two months following my entry into Colombian territory because since my arrival in the country on July 11, 2018, I did not receive any guidance regarding the possibility of submitting this asylum application, nor the deadline available to exercise this right as a migrant population, which, if I were to return to Venezuela, would endanger my life.” (Refugee application submitted by an LGBTIQ+ person, October 2020)

In such cases, LGBTIQ+ individuals generally seek support from civil society organizations or the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Colombia. This is primarily due to the fear of facing discrimination and prejudice from public officials or even the fear of deportation. One of the interviewed individuals states, “I got tired of seeking help to request refugee status, and it was never like that” (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker, April 2023). In particular cases, some individuals manage to access support from state institutions according to the needs of their case. For example, one interviewed person living with HIV received support from the Ministry of Health for the refugee status application due to their health condition.

Lack of differential approaches: LGBTIQ+ individuals face procedures without a differential approach and officials lacking knowledge about sexual and gender diversity. The interviewed LGBTIQ+ individuals believe that the differentiated risks they face against their life, personal integrity, and freedom are not taken into account in the analysis and handling of their requests. One of the interviewed persons explained:

“I think those things should be taken into account because if I am going through this process, I have the hope of stabilizing here for a while or in a regular way for a while. Because due to all the persecution we face, whether at a low or high level, because there are other people who have faced very strong persecution, that should be taken into account, and they should know that we may be at risk. If we are not taken into account, many are forced to return... for not having any kind of regularization or any kind of response. So, if their life is at risk, they may return and continue in that situation. And their life may have ended. Right now, there is no law that protects us in Venezuela. If they kill a queer person, they kill them, and that's it. So, I think that if we are requesting regularization here and it is in writing that there is a latent danger in returning, why is it not taken into account, and why don't we get a response?” (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023)

2.2. Prejudices and naturalization of violence as a difficulty for the adoption of a sexual and gender diversity approach

Distrust in recognizing sexual orientation, gender identity and expression, and the motivations behind the request: LGBTIQ+ individuals face situations of institutional distrust that instills fear in acknowledging their sexual orientation or gender identity in accessing procedures such as the refugee application process (Caribe Afirmativo, 2018). Moreover, the context of barriers and institutional violence faced by LGBTIQ+ individuals in situations of human mobility exacerbates this distrust. In particular, LGBTIQ+ individuals are afraid that a refugee application could become an additional obstacle to the precarious and marginalized

situation they already face, as has happened in issues related to access to justice. As warned by Caribe Afirmativo (2021)

“The strong prejudices derived from discriminatory factors due to sexual orientation or gender identity and migrant status add to the ignorance of lived realities. This has influenced many of the petitions presented, instead of being effective resources, to become obstacles” (p.63).

Furthermore, this context of distrust creates obstacles in identifying the motivations behind the request. Especially, due to the fear of encountering officials with prejudices related to sexual orientation, gender identity, and expression that may manifest in the attention and analysis of their requests. For example, LGBTIQ+ individuals living with HIV may prefer to omit information about their sexual orientation and health status out of fear of prejudice and stigmatization associated with their sexual orientation, sexual practices, and health condition, both in the refugee application and in interviews by public officials. In these cases, it is necessary for officials to have knowledge about sexual and gender diversity to identify the motivations and risks faced by LGBTIQ+ individuals seeking refuge.

Lack of knowledge in identifying violence due to prejudices related to sexual orientation, identity, or gender expression: Violence against LGBTIQ+ individuals can be based on prejudices related to their sexual orientation, identity, and/or gender expression. Therefore, officials need to be trained in a sexual and gender diversity approach that allows them to identify prejudiced motivations and risks faced by refugee individuals. This lack of knowledge is exacerbated by the normalization of violence against LGBTIQ+ individuals (Caribe Afirmativo, 2021).

In one of the documented cases, an LGBTIQ+ individual living with HIV stated during the interview that the socio-economic situation in Venezuela forced them to leave the country in 2018, emphasizing the need to seek economic sustenance. Additionally, when referring to violence against LGBTIQ+ individuals, they mentioned, “Living them, I didn’t experience them so directly.” However, despite their assertion, they later described the situation of persecution they were experiencing due to their sexual orientation in their country of origin, putting them at risk against their life, personal integrity, and freedom in light of the Cartagena Declaration:

But yes, there were several attempts with a police officer. I always avoided falling into that situation with that person. (...) I tried and did everything possible not to fall or give in to that. It was a single police officer who made me get off buses every time he saw me or stopped me wherever he saw me to search me, knowing that I was gay. He wanted to get me off the bus, search me, or take me into custody. I always looked for a way to prevent that abuse. (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023)

In these types of cases, it is essential to have knowledge in sexual and gender diversity that allows the identification of situations of persecution, discrimination, and violence against LGBTIQ+ individuals. With training in the application of a sexual and gender diversity approach, it is possible to read and formulate questions that respond to the reality of LGBTIQ+ individuals and the vulnerable situation they are in.

2.3. Precariousness and “irregularity” as a barrier to the recognition of refugee status from a sexual and gender diversity approach

The effects of prolonged delay in the asylum application: LGBTIQ+ individuals face differentiated impacts due to the prolonged delay in the resolution of asylum applications. One of the interviewed individuals stated, “The issue of political asylum did not give me solutions; it gave me delays” (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker, April 2023). In this regard, one concern arising from the process is the lack of interaction with the institutional framework. For some individuals, the absence of communication, interaction, and participation in the process generates not only distrust but also disillusionment and hopelessness. One of the interviewed individuals questioned the lack of a process where information is interactively validated with the applicant and, referring to the application, mentioned,

“since I submitted it, I never knew anything else (...) I won’t have any kind of response. I will continue renewing the safe conduct until I get a positive response. Because my access to healthcare depends on it” (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023).

In this state of disillusionment caused by the procedural delay, another person indicates that, despite having exposed the motivations behind the application and the risks they face, they receive no response. Moreover, the delay in initiating the process forces individuals to resort to other mechanisms of migration regularization after completely losing hope of receiving communication from the State.

“The asylum request was very clear about its request. Their response was that there were so many millions of asylum requests, and I had to wait. When I finally obtained the PPT [Temporary Protection Permit], they called me from the Ministry of Foreign Affairs to tell me that they were just about to analyze my request. (...) The request submitted was very specific, and it was also a file made through the Ministry of Health, so I couldn’t have made it clearer, and it was framed there that I am an LGBTIQ+ person” (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023).

The state of irregularity persists throughout the asylum process: LGBTIQ+ individuals interviewed indicate that, in addition to the prolonged delay in the application process, which can last for years, the process keeps them in a state of irregularity. For LGBTIQ+ individuals, the state of irregularity exacerbates the situations of marginality and precarity they face (Caribe Afirmativo, 2021). In particular, asylum seekers obtain an SC-2 safe conduct to regularize their migratory status while the process is ongoing. The safe conduct grants permission to stay in the country and enables access to health and education. However, it does not allow working in the country or leaving the country. Thus, despite regularizing their stay in the country, the safe conduct does not provide a sense of “regularity,” stability, or security for LGBTIQ+ individuals. One of the interviewed LGBTIQ+ individuals, when comparing the safe conduct with the Temporary Protection Permit for Venezuelan people, highlights that sense of irregularity experienced with the safe conduct:

“The only benefits I’ve had from the PPT, honestly, from the bottom of my heart, are that, really, my friends say, ‘Ah, you have permission now!’ Do you understand? I no longer identify myself as

an irregular person, without papers, and that energy that influences me at that moment. Instead, now I say, 'I have my PPT.' Benefits, self-esteem. I already have my bank account that I opened recently. There is not that much benefit. Regarding health, it's the same. I haven't even updated it in the EPS [Health Promoting Entity], I still use the safe conduct number. I don't know how to change it, and I haven't seen a way to change it to the subsidized regime. But there has been no benefit that I can say the PPT has changed my life; it just gives me a little hope that at least I can open a bank account. It's not that you're so well." (interview with an LGBTIQ+ individual, April 2023)

Thus, the state, feeling, and perception of irregularity persist for years, hindering the integration of LGBTIQ+ individuals in situations of human mobility and discouraging access to international protection as refugees. One interviewed individual emphasized, "Irregularly, I lived trapped in Colombia for five years." (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023)

Restrictions on mobility and family reunification: For LGBTIQ+ individuals in situations of human mobility, mobility restrictions can also become a barrier to accessing family reunification under refugee status. In Colombia, refugee applications are individual, making family reunification challenging. At the same time, safe conduct restricts mobility. In this sense, these elements can discourage the refuge of LGBTIQ+ individuals.

"I had requested asylum; I had no other option. And I always have to take care of my health. That was the only option they offered me, and they guided me. Seeking political asylum, I was always afraid that I wouldn't be able to see my family again or return to Venezuela. As time passed, I realized that my family was very important. Now that I went to Venezuela, I realized that I couldn't change being able to share with my family for two months, a month, or two days." (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023)

Mechanisms to discourage and force the withdrawal of asylum applications: LGBTIQ+ individuals are in a situation of precariousness, marginalization, and exclusion (Caribe Afirmativo, 2022). This is exacerbated by the prohibition of accessing the formal labor market during the refugee process under the SC-2 safe conduct. This compels individuals to refrain from seeking international protection as refugees, opting for other mechanisms of migration regularization.

In the case of Venezuelan individuals, the Temporary Statute of Protection for Venezuelan Migrants (ETPV) establishes that the asylum seeker will have the option to choose whether to continue with the asylum process or opt for the Temporary Protection Permit (PPT) "once it is authorized" (Article 17 of Decree 216 of 2021). In practice, this has meant harassment by officials to force withdrawal by asylum seekers even before the PPT has been authorized. One of the interviewed individuals describes these situations:

"More than two years in this. Renewing my safe conduct every 6 months to remain in the healthcare system. The lengthy process without any kind of response, other than calls to withdraw. For over a year, since I started the PPT process, more than a year ago, I received the first call from the Ministry of Foreign Affairs, telling me that I cannot have two regularization processes because one cancels the other, and they cancel each other out. So, very insistently, that has been the only response they have really given me: withdraw, you must withdraw, you must withdraw. Even responding that I would not do so until I have a positive response from either of the two. Then they contacted me again to send those responses by email. Now I continue with both processes

because the PPT was rejected. I have to renew the safe conduct again and check why the PPT was rejected. (...) For me, having the safe conduct makes me feel a bit more secure than having no document that regularizes me in the country.” (interview with an LGBTIQ+ asylum seeker in Colombia, April 2023)





3. Guide for the application of a sexual and gender diversity approach in the implementation of the Cartagena Declaration

Considering the barriers and obstacles faced by LGBTIQ+ refugees and asylum seekers in Colombia, it is essential to advance in the development of guidelines and recommendations for the incorporation of a sexual and gender diversity approach in the determination of refugee status. In the regional context, the interpretation of the Cartagena Declaration that recognizes the differentiated forms of violence and discrimination placing LGBTIQ+ individuals at risk to their life, integrity, and freedom becomes a fundamental element for the protection of their human rights. Below, we present some recommendations on the application of a sexual and gender diversity approach in the implementation of the Cartagena Declaration.

3.1. Application of a sexual and gender diversity approach in the handling of applications

The application of a sexual and gender diversity approach should occur from the handling of the refugee application to the interpretation of the elements of the refugee definition. In dealing with LGBTIQ+ refugees and asylum seekers, officials must provide respectful treatment of diverse sexual orientations, gender identities, and expressions. They should avoid situations of revictimization, discrimination, and institutional violence in their interaction with refugee applicants, aiming to create safe and trusting spaces for accessing international protection mechanisms. Furthermore, officials should refrain from making comments, asking questions, or making statements expressing prejudices associated with the sexual orientations and gender identities of individuals seeking refuge. This does not mean they should avoid inquiring about sexual orientation or gender identity. On the contrary, it is important to ask individuals how they wish to be treated and addressed (Caribe Afirmativo, 2018).

Consequently, officials should receive training in sexual and gender diversity to eliminate prejudices and negative stereotypes toward LGBTIQ+ individuals. This is significant for the analysis and interpretation of asylum applications from LGBTIQ+ individuals. These applications should be examined to identify the differentiated risks faced by people in need of international protection based on their sexual orientations and gender identities. For instance, to avoid overlooking different cases of persecution or forced migration experienced by LGBTIQ+ refugees and asylum seekers. In particular, the application of a sexual and gender diversity approach should enable officials to recognize that violence and prejudice can be motivators for refugee claims and factors that place individuals at risk of returning to their places of origin (Caribe Afirmativo, 2022b). This is essential in interpreting the elements of the expanded definition of a refugee in light of the Cartagena Declaration.

3.2. Interpretation of the elements of the Cartagena Declaration's expanded definition of a refugee from a sexual and gender diversity perspective

In October 2013, the expert meeting convened by UNHCR concluded certain guidelines for interpreting the expanded definition of a refugee contained in the 1984 Cartagena Declaration. In this regard, they noted that “the humanitarian and protective orientation of the instrument requires an inclusive, evolving, and flexible interpretation” (UNHCR, 2013, para. 3). In this sense, it is essential to highlight that the interpretation of the elements of the definition must be carried out from a perspective of sexual and gender diversity, taking into account human rights obligations and the inclusive, evolving, and flexible nature of the Cartagena Declaration. To achieve this, we will provide some recommendations that do not seek to limit the interpretation from a sexual and gender diversity approach. On the contrary, these recommendations aim to serve as an example to guide the adoption of this approach to the Cartagena Declaration.

In this context, the expanded definition of the Declaration “contains three criteria: i) the person must be outside their country; ii) the country in question is experiencing at least one of the situational events; and iii) the life, safety, or freedom of the person is threatened (at risk) as a result of one or more of the situational events” (UNHCR, 2013, para. 12). Based on these criteria, we will proceed to make some recommendations for the application of a sexual and gender diversity approach:

1. The person is outside their country of origin

This element refers to the requirement that the LGBTIQ+ person must be outside the country of their nationality or citizenship. In the case of an LGBTIQ+ stateless person, they must be outside the country where they have their habitual residence.

2. The country of origin is experiencing one of the situational events defined

Regarding the situational elements, the conclusions of the expert meeting indicate that these are interpreted in their “ordinary” sense whenever possible, and they “will be interpreted in an evolving manner so that their application remains relevant in new or unpredictable situations or events” (UNHCR, 2013, para. 14). In this sense, we outline some guidelines for interpreting them from a sexual and gender diversity perspective.

a) Generalized violence

Generalized violence is an element that must be interpreted in context and on an individual basis. In general terms, it has been understood as indiscriminate and widespread violence affecting large groups of people, forcing them to displace (UNHCR, 2013). When faced with generalized violence, it refers to a process whereby violent forms of relationships penetrate almost all spaces, time, and scenarios of individual and social life. In other words, generalization can be spatial, temporal, and relational (Agudelo, 2003). In some

countries, violence against LGBTIQ+ individuals has been systematically developed throughout the social structure, encompassing a historical context of violence that makes this generalization process evident.

One way to make this generalization visible is through the daily presentation of figures related to cases of violence against LGBTIQ+ individuals, commonly linked to prejudices and stereotypes developed within heteronormative, cisnormative, sexual hierarchy, sex and gender binaries, and misogyny principles. However, despite the large number of cases, generalized violence is not only evidenced through them; there is also a widespread lack of official statistical production by states. In this sense, this phenomenon is even evident in obstacles related to access to justice.

The Inter-American Commission on Human Rights (2015) has established that there is invisibility of everyday violence in countries of the Americas that is generally not monitored by organizations or reported by the media. Additionally, the Commission emphasizes the importance of knowing about non-lethal attacks, which ultimately demonstrate the normalization or generalization of acts of violence. For example, those corresponding to retaliation against public displays of affection between individuals of the same sex (IACHR, 2015). For instance, in one of the documented cases, an LGBTIQ+ person seeking asylum in Colombia stated:

“Thinking about returning to Venezuela is not an option for me due to the socio-economic and political situation in my country. Additionally, given my sexual orientation, it is impossible for me to live my life freely and spontaneously in Venezuela. During the time I was there, I experienced discrimination from my environment - neighbors, colleagues, and even family members. I couldn’t dress according to my gender identity, and thinking about sex reassignment surgery in Venezuela is unthinkable.” (Refugee application submitted by an LGBTIQ+ person, July 2021)

These situations of generalized violence can be identified based on indicators:

In general terms, the IACHR has referred to indicators similar to describing situations of “generalized violence” in some countries in the region. These include, among others: a) the number of violent incidents and the number of victims of those incidents are very high; b) existing violence inflicts severe suffering on the population; c) violence manifests in the most atrocious forms, such as massacres, torture, mutilation, cruel, inhuman and degrading treatment, summary executions, kidnappings, disappearances, and blatant violations of international humanitarian law (IHL); d) the commission of acts of violence is often intended to cause terror and, ultimately, to create a situation where people have no choice but to flee the affected area; e) violence can emanate from state and non-state actors, and when it emanates from the former or others who act at the instigation or with the consent of State authorities, the perpetrators enjoy impunity f) when violence emanates from non-state actors, authorities cannot effectively control them; and g) the level and scope of violence are such that the normal functioning of society is severely impaired. (UNHCR, 2013, footnote 13)

These indicators can also be applied to cases of LGBTIQ+ individuals, such as: a) high rates of violence against LGBTIQ+ individuals in the country of origin, b) low life expectancy of LGBTIQ+ individuals in the country of origin, c) high rates of violence against LGBTIQ+ individuals by law enforcement agents in the country of origin, d) barriers to access to justice for LGBTIQ+ individuals in the country of origin, or e) the structural impunity rate of violence against LGBTIQ+ individuals in the country of origin. One of the interviewed individuals stated, for example:

“Insecurity in the country, especially in the area where I was living, was getting stronger. As an LGBTIQ+ person, it was becoming a bit complicated due to the vulnerability with which we were seen or the ease of abuse we faced from the police or anyone with more power, having a police or military position, seeing that one was homosexual or looked gay. So, there was more incitement to abuse just by looking at you; they wanted to arrest you or simply have you standing there and search you, doing things that were not relevant. So, this was also one of the things that encouraged me not to want to be there.” (Interview with an LGBTIQ+ person seeking asylum in Colombia, April 2023)

b) Foreign aggression and internal conflicts

Foreign aggression and internal conflicts are two situational events and distinct elements in the expanded definition of the Cartagena Declaration. On the one hand, foreign aggression refers to international armed conflicts for the interpretation of the Cartagena Declaration. Meanwhile, internal conflicts refer to non-international armed conflict under International Humanitarian Law (UNHCR, 2013). For the purpose of this guide, we will interpret these elements together due to their nature of armed conflicts.

LGBTIQ+ individuals generally face differentiated situations of vulnerability and violence in the context of both internal and international armed conflicts. In the context of armed conflicts, legal and illegal armed groups commit violence based on biases related to diverse sexual orientations and gender identities to exercise territorial control, population control, gain social legitimacy, or implement different war strategies and policies (Caribe Afirmativo, 2019). Therefore, while the mere existence of an internal or international armed conflict is sufficient to evidence this element in light of the Cartagena Declaration, the implementation of a sexual and gender diversity approach allows for the identification of differentiated international protection needs for LGBTIQ+ refugees and asylum seekers.

In light of the above, prejudice-based violence as a category of analysis is crucial for understanding the motives and risks that forced a person to flee their country of origin (Caribe Afirmativo, 2022b). Prejudice-based violence can be understood as acts motivated by negative evaluative attitudes towards the victim based on their membership in a specific population group, allowing for their rationalization and justification (Caribe Afirmativo, 2019). Consequently, attacks and violence in the context of armed conflicts may be justified and rationalized based on such negative evaluative attitudes or prejudices related to sexual orientation, gender identity, and expression. This has been the case in the Colombian armed conflict, where LGBTIQ+ individuals were persecuted and victims of differentiated violence due to their sexual and gender diversity (Caribe Afirmativo, 2019).

This can be identified through indicators such as: a) the disproportionate impacts suffered by LGBTIQ+ individuals in the context of an internal or international armed conflict in the country of origin, b) prejudice-based violence against LGBTIQ+ individuals within the framework of armed conflict in the country of origin, c) the underreporting of gender-based and prejudice-based violence in the country of origin, or d) the existence of armed groups that reject sexual and gender diversity in the territory or conflict zone.

c) Massive violation of human rights

The massive violation of human rights refers to the “degree or magnitude of reported violations; for example, in contexts where the precise identification of victims is difficult due to the scope of human rights violations perpetrated against groups of people or entire communities. Moreover, when the effects of the violations go beyond the actual/direct victims, affecting other segments of the population or even society as a whole, the Cartagena refugee definition should be triggered” (UNHCR, 2013, para. 21). Forced displacement itself can be a massive violation of human rights. Also, during the International Conference on Central American Refugees in 1989, it was indicated that the massive violation of human rights refers to large-scale violations affecting fundamental human rights and freedoms, including the “denial of civil, political, economic, social, and cultural rights in a serious and systematic manner” (UN, 1989).

As a consequence, large-scale human rights violations that differentially affect LGBTIQ+ individuals may occur. For example, in cases of massive violations of the right to health, LGBTIQ+ individuals living with HIV face exacerbated and deepened risks. This is the case for many LGBTIQ+ asylum seekers in Colombia:

“On November 13, 2019, already residing here in Colombia, I felt changes in my body and health, so I took two HIV tests, and it was determined that I am HIV positive, which scared me a lot because, being in an irregular migratory situation, not having stamped my passport or having PEP, I cannot access any type of medical service in Colombian territory (...). Returning to my country is not a possibility due to the delicate health situation I am in, as my life may be at serious risk, which may not be remediable because being there I could not access the specialized healthcare I need.” (Refugee application submitted by an LGBTIQ+ individual, October 2020)

Some indicators for the application of a sexual and gender diversity approach are: a) forced displacement of LGBTIQ+ individuals in the country of origin, b) high rates of violence against LGBTIQ+ individuals in the country of origin concentrated in a specific period, or c) various human rights violations such as homicides, femicides, sexual violence, torture, cruel, inhuman or degrading treatment, threats, forced displacement, among others, against LGBTIQ+ individuals.

d) Other circumstances seriously disturbing public order

As indicated by UNHCR (2013), this is the least applied element in determining refugee status under the Cartagena Declaration. The lack of a universal definition allows it to be interpreted “as a reference to peace, security/stability of society, and the normal functioning of state institutions. This can happen in times of conflict and/or peace” (UNHCR, 2013, para. 24). In this sense, “This concept includes internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence, and other acts of a similar nature as long as they seriously disturb public order” (UN, 1989).

The International Committee of the Red Cross (1987), in its comments on the protection of victims of non-international armed conflicts, has differentiated internal disturbances from armed conflicts, explaining that these contexts can include severe and prolonged confrontations with violence but without armed conflict. The disturbance can take various forms. For example, it includes situations where government authorities widely mobilize their police forces or even the armed forces to restore internal order. Similarly,

internal tensions include political, social, economic, and religious tensions, among others. These can involve mass arrests, political prisoners, missing persons, inhumane detention conditions, suspension of judicial guarantees, and states of emergency (*de jure* or *de facto*). Therefore, not only the use of force to prevent and maintain order is considered disturbance or tension, but also social and economic emergencies that involve the use of force.

Thus, some indicators for the application of a sexual and gender diversity approach are: a) differentiated violence against LGBTIQ+ individuals within the framework of repressive measures against protests in the country of origin, b) the widespread dissemination of hate speech and prejudice, expressing in written, verbal, gestural, or symbolic form negative stereotypes regarding the sexual orientation, identity, and/or gender expression of LGBTIQ+ individuals, or c) situations of social and economic tensions that have a differentiated impact on the access to rights of LGBTIQ+ individuals.

3. The person faces a risk to life, safety, or freedom

Regarding the risk to life, safety, or freedom, these must be interpreted from a human rights perspective. In the case of LGBTIQ+ individuals, the category of prejudice-based violence should be used to analyze the differentiated risks they face due to their sexual orientations and gender identities. In this sense, it is important to consider that violence against LGBTIQ+ individuals is normalized and invisibilized, so it is necessary to apply a sexual and gender diversity approach to identify forms of violence that are normalized.

In particular, LGBTIQ+ individuals experience a continuum of violence that occurs in their everyday lives, making it more challenging to identify:

This violence is continuous in the sense it can occur in social, educational, and workplace environments throughout their lives. In this sense, the various forms of violence that an LGBTIQ+ person may face can force them to displace within and outside of their place of origin. For example, threats, harassment, sexual violence, physical assaults, among other forms of violence, have led numerous LGBTIQ+ individuals to displace (Caribe Afirmativo, 2022b, p. 41).

In this context, some indicators that can be considered are: a) attacks targeting body parts that express or are associated with the victim's identity or sexual orientation, b) the LGBTIQ+ person fleeing from an area where several acts against other LGBTIQ+ individuals have been committed within a close time frame or where previous prejudiced or discriminatory crimes against them have occurred, c) the LGBTIQ+ person was an activist, human rights defender, or belonged to a human rights organization advocating for LGBTIQ+ individuals, d) the LGBTIQ+ person has a visible diverse sexual orientation, identity, or gender expression, or e) the LGBTIQ+ person faced previous threats based on their sexual orientation, identity, or gender expression.

3.3. Indicators for the Application of a Sexual and Gender Diversity Approach to the Expanded Definition of the Cartagena Declaration

In accordance with the above interpretation guidelines, the proposed indicators are not necessary requirements for determining the refugee status of LGBTIQ+ individuals. However, they help identify differentiated risks and impacts through the application of a sexual and gender diversity approach. Therefore, recognizing that they are not mandatory or necessary indicators to consider an LGBTIQ+ person as a refugee, the following guide of indicators is developed to recognize and identify the protection needs of LGBTIQ+ refugees and asylum seekers in the region.

Elements of the Expanded Definition of a Refugee	Indicators for the Application of a Sexual and Gender Diversity Approach	Examples
Generalized violence	High levels of violence against LGBTIQ+ individuals in the country of origin	The Inter-American Court of Human Rights, in the case of Vicky Hernández and others vs. Honduras (2021), found that in Honduras "there was a widespread context of discrimination and violence against LGBTIQ+ individuals" based on the high levels of violence recorded since 1994. In particular, those recorded after the coup d'état in 2009 and the levels of impunity associated with them.
	Low life expectancy for LGBTIQ+ individuals in the country of origin	
	High levels of violence against LGBTIQ+ individuals by law enforcement in the country of origin	
	Barriers to access to justice for LGBTIQ+ individuals in the country of origin	
	Structural impunity of violence against LGBTIQ+ individuals in the country of origin	
Foreign aggression	Disproportionate impacts on LGBTIQ+ individuals from an international armed conflict in the country of origin	Attacks and violence based on prejudice against LGBTIQ+ individuals by military groups in an international armed conflict or war, including cases of sexual violence

Elements of the Expanded Definition of a Refugee	Indicators for the Application of a Sexual and Gender Diversity Approach	Examples
Internal conflicts	Violence based on prejudice against LGBTIQ+ individuals within the armed conflict in the country of origin	Patterns of threats, forced displacements, sexual violence, slavery, homicides, and feminicides motivated by prejudices based on diverse sexual orientations, identities, and expressions of gender, documented within the framework of the armed conflict in Colombia (Caribe Afirmativo, 2019)
	Differentiated impacts of the conflict on LGBTIQ+ individuals in the country of origin	
	Underreporting of gender-based and prejudice-based violence in the country of origin	
	Armed groups reject sexual and gender diversity in the territory or in the area	
Massive violation of human rights	Forced displacement of LGBTIQ+ individuals in the country of origin	The forced displacement of trans women in Central America fleeing violence from criminal groups or in rural areas (Caribe Afirmativo, 2016)
	High rates of violence against LGBTIQ+ individuals in the country of origin concentrated in a specific period	
	Various human rights violations such as homicides, feminicides, sexual violence, torture, cruel, inhuman, or degrading treatment, threats, forced displacements, among others, against LGBTIQ+ individuals	

Elementos de la definición ampliada de persona refugiada	Indicadores para la aplicación de enfoque de diversidad sexual y de género	Ejemplos
Other circumstances that have seriously disturbed public order	Differentiated violence against LGBTIQ+ individuals in the context of repressive measures against protests in the country of origin	Sexual violence committed against LGBTIQ+ individuals by State agents in the context of the repression of protests during the National Strike of 2021 in Colombia (Caribe Afirmativo, 2021b)
	Situations that generate a differentiated impact on the access to rights of LGBTIQ+ individuals	
	Mass dissemination of hate speech and prejudice, expressing negative stereotypes in written, verbal, gestural, or symbolic forms regarding the sexual orientation, identity, and/or gender expression of LGBTIQ+ individuals	
Risk to life, integrity, or freedom	Targeted attacks on body parts expressing or associated with the victim's identity or orientation	LGBTIQ+ person who has been a victim of attacks against their physical integrity, targeting their faces, genitalia, or other parts of their body expressing or associated with their sexual orientation, identity, or gender expression such as hair.
	The LGBTIQ+ person flees from an area where, in a recent period, several acts have been committed against other LGBTIQ+ individuals, or where previous prejudiced or discriminatory offenses have occurred against them	LGBTIQ+ person who receives a threat to their life after three LGBTIQ+ individuals were murdered in the same city during the previous six months
	The LGBTIQ+ person was an activist, human rights defender, or belonged to an organization advocating for the human rights of LGBTIQ+ individuals	LGBTIQ+ person receives threats after engaging in a public protest or political advocacy activity for the defense of the rights of LGBTIQ+ individuals
	The LGBTIQ+ person has a visibly diverse sexual orientation or gender identity	LGBTIQ+ person receives threats after engaging in a public protest or political advocacy activity for the defense of the rights of LGBTIQ+ individuals
	The LGBTIQ+ person faced prior threats based on their sexual orientation, identity, or gender expression	LGBTIQ+ person who has received threats previously and experiences an attack on their life

Own elaboration from Caribe Afirmativo (2018).



Conclusions: Towards the Implementation of the Cartagena Declaration with a Focus on Sexual and Gender Diversity

Considering human rights obligations and the expanded definition of the Cartagena Declaration, it is necessary to take measures to overcome barriers and obstacles faced by LGBTIQ+ refugees and asylum seekers. Therefore, it is essential to advance in the application of a sexual and gender diversity approach in the implementation of the Cartagena Declaration. In this regard, we recommend:

- **Implementation of the Cartagena Declaration with a Sexual and Gender Diversity Approach**

The sexual and gender diversity approach is part of the obligations derived from the right to equality and the principle of non-discrimination. Therefore, it should be the framework for interpreting the Cartagena Declaration, from the reception of refugee applications to the analysis of the determination of refugee status in cases involving LGBTIQ+ individuals. This approach will help identify differentiated motivations and risks that put them in need of international protection.

- **Mechanisms of Institutional Support with a Sexual and Gender Diversity Approach**

LGBTIQ+ individuals face, as their first barrier, the lack of information, support, and institutional assistance to access the determination of refugee status. Therefore, states must ensure mechanisms of institutional support and information dissemination that facilitate accessibility to the refugee status determination process. Additionally, these measures will help overcome institutional mistrust and access to other institutional services such as the administration of justice.

- **Training for Public Officials on Sexual and Gender Diversity and Prejudice-Related Violence Based on Sexual Orientation, Gender Identity, and Expression**

Training for public officials is essential to overcome the barriers and obstacles faced by LGBTIQ+ individuals. On the one hand, it should involve training on sexual and gender diversity issues that build trust and create prejudice-free spaces related to diverse sexual orientations and gender identities. On the other hand, this training should also provide technical tools for the analysis and identification of risks, violence, and human rights violations based on such prejudices.

- **Adoption of a Reform of the Asylum System in Colombia, including Congestion and Restructuring Measures to Enable Interaction with LGBTIQ+ Asylum Seekers with a Sexual and Gender Diversity Approach**

Prolonged delays and the sense of irregularity place LGBTIQ+ individuals in a situation of exclusion, marginalization, and precariousness in the asylum system in Colombia. Therefore, measures must be taken for decongestion and restructuring that enable interaction with LGBTIQ+ asylum seekers. These measures must also ensure respect for human rights such as due process and should not result in harassment to force the withdrawal of asylum applications.

Simultaneously, mechanisms must be implemented to eliminate practices that discourage and hinder access to the recognition of refugee status for individuals in need of international protection, as is happening in Colombia.

- **Adoption of Measures for Migration Regularization with a Human Rights Approach, Ensuring Family Reunification and Dignified Living**

Human rights must be guaranteed in the context of migration regularization measures adopted in the refugee status determination process. For example, in the Colombian case, a review of the SC-2 safe conduct as a regularization document granted to asylum seekers is necessary, as it exacerbates and deepens the situations of discrimination, marginalization, and precariousness faced by LGBTIQ+ refugees and asylum seekers.



References

ACNUR (2013). Summary of the conclusions on the interpretation of the expanded definition of a refugee from the 1984 Cartagena Declaration. Expert meeting. October 15-16, 2013. Montevideo, Uruguay. Available at: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>

ACNUR (2015). Memories of the thirtieth anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees 1984 - 2014. Cartagena + 30 Memories. Quito, Ecuador, December 2014. Available at: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=568cf8f64>

Agudelo Franco, S. (2003). Moment and context of violence in Colombia. *Cuban Journal of Public Health*, 29(1), 18-36.

Camino Morgado, P.L. (2019). Invisibilized risks: The need for a directive for the care of refugees with disabilities. Pontifical Catholic University of Peru.

Caribe Afirmativo (2016). *Transforming into Colorful Butterflies. Security Manual for LGBTI People.* Barranquilla: Caribe Afirmativo.

Caribe Afirmativo (2018). *Wholeness: improving the response to violence against lesbian, bisexual, and trans women.* Barranquilla: Caribe Afirmativo.

Caribe Afirmativo (2019). *We Resist: Report on violence against LGBT people in the context of the armed conflict in Colombia.* Barranquilla: Caribe Afirmativo.

Caribe Afirmativo (2021). *Challenging uncertainty. Fragments of life and trajectories of Venezuelan LGBT+ people in situations of human mobility in Colombia.* Barranquilla: Caribe Afirmativo.

Caribe Afirmativo (2021). Violence against LGBT people 20 days into the National Strike. May 18, 2021. Available at: <https://caribeafirmativo.lgbt/violencias-contrapersonas-lgbt-a-20-dias-de-paro-nacional/>

Caribe Afirmativo (2022). *Technical report of recommendations for the inclusion of the sexual and gender diversity approach in the Comprehensive Migration Policy in Colombia.* Barranquilla: Caribe Afirmativo.

Caribe Afirmativo (2022b). *Human Mobility of LGBTI+ people.* Barranquilla: Caribe Afirmativo.

Cartagena Declaration on Refugees (1984). *Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico, and Panama: Legal and Humanitarian Problems. Conclusions and Recommendations.* Cartagena, November 22, 1984. Available at: <https://www.unhcr.org/basics/BASICS/45dc19084.pdf>

Colloquium on Asylum and International Protection of Refugees in Latin America (1981). *Conclusions and Recommendations.* Mexico City, May 11-15, 1981. Available at: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?view=1>

Declaration and Action Plan of Mexico (2004). *To Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America.* Mexico City, November 16, 2004. Available at: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016#_ga=2.50925099.342390770.1680517545-2102755394.1676318834

Inter-American Commission on Human Rights - IACHR (2015). *Violence against lesbian, gay, bisexual, trans, and intersex people in the Americas.* OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36. November 12, 2015.

Inter-American Commission on Human Rights – IACHR (2021). The IACHR calls on the States of the region to apply a gender approach as a tool to combat structural discrimination against women and LGBTI people. Press release. July 29, 2021.

Inter-American Court of Human Rights – CoIDH (2017). Advisory Opinion No. 24 of November 24, 2017. Gender identity, and equality and non-discrimination for same-sex couples.

Inter-American Court of Human Rights - CoIDH (2021). Case Vicky Hernández and others Vs. Honduras. Judgment of March 26, 2021. Merits, Reparations, and Costs.

Inter-American Institute of Human Rights & UNHCR (1995). Memory of the International Colloquium: 10 years of the Cartagena Declaration on Refugees. San Jose Declaration on Refugees and Displaced Persons 1994. San Jose: IIHR-UNHCR.

International Committee of the Red Cross (1987). 1987 Commentary on the 1977 Additional Protocol to the Geneva Conventions of August 12, 1949, relating to the protection of victims of non-international armed conflicts (Protocol II), June 8, 1987 (1987 Commentary).

United Nations (1989). International Conference on Central American Refugees (CIREFCA). Principles and criteria for the protection and assistance of Central American refugees, returnees, and displaced persons in Latin America. Guatemala City, May 29-31, 1989. Available at: https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf

United Nations (1989). Principles and criteria for the protection and assistance of Central American refugees, returnees, and displaced persons in Latin America. International Conference on Central American Refugees. Guatemala City, May 29-31, 1989.



15
años

  @caribeafirmativo

 @caribeafirmativ

www.caribeafirmativo.lgbt

ISBN: 978-628-95503-3-7

