

LOS FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN LAS AMÉRICAS: AVANCES Y BUENAS PRÁCTICAS

Documento presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA el 10 de marzo de 2006

I. INTRODUCCIÓN

En nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) quisiera agradecer la invitación cursada por el señor Embajador Francisco Villagrán de León, Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, en seguimiento a la resolución AG/Res. 2141 (XXXV/O/05), para referirnos a los avances y buenas prácticas en la implementación del “Programa Interamericano para la promoción y protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias”.

La migración es un fenómeno mundial de amplias consecuencias económicas, sociales y de seguridad. El número de migrantes a nivel mundial se estima en 200 millones¹, más del doble que la cifra estimada en 1970. Aunque la cifra global de refugiados se mantiene en su nivel más bajo de los últimos 25 años, Latinoamérica y el Caribe es la única región en el mundo en la que se observa un incremento en el número de refugiados y otras personas del interés del ACNUR. El número de personas del interés del ACNUR en América Latina asciende a tres millones de personas, siendo Colombia uno de los países con el mayor número de desplazados internos en el mundo.

Como consecuencia del fenómeno de la “globalización”, la migración internacional continuará aumentando y afectando a todas las regiones del mundo, incluyendo a las Américas, en donde muchos países se convierten simultáneamente en países de origen, países de tránsito, y países de destino, tanto de migrantes como de solicitantes de asilo y refugiados.

No obstante las claras diferencias entre los migrantes y los refugiados, y los distintos regímenes legales establecidos para su tratamiento y protección, en la actualidad los solicitantes de asilo y refugiados están inmersos dentro de las mismas corrientes migratorias regionales y mundiales. Incluso en algunos casos, los refugiados se ven igualmente compelidos a recurrir a las redes de tráfico de migrantes y en no pocos casos terminan como víctimas de trata de personas para buscar su admisión en un Estado. Esto hace que en muchos casos se presuma que los solicitantes de asilo y refugiados son migrantes mientras no prueben lo contrario.

En algunos Estados las políticas de asilo están siendo subsumidas por las políticas migratorias, y no como parte de las políticas de protección de refugiados. Esto explica el interés del ACNUR en resaltar el nexo entre migración y asilo, en un contexto en el cual las políticas restrictivas y los crecientes controles migratorios afectan las políticas de asilo y la protección de refugiados.

El derecho soberano de los Estados de establecer sus políticas migratorias ha sido reiterado en la jurisprudencia de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano. Sin embargo, igualmente se ha indicado que la definición de las políticas migratorias tiene límites

¹ Ver el Informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales: *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar* (octubre de 2005).

establecidos por los instrumentos de derechos humanos. En materia de refugiados, nos referimos a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967, así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y en particular, al derecho de solicitar y disfrutar del asilo, el respeto del principio de no devolución de un refugiado a un territorio donde la vida, seguridad o libertad pueda estar en riesgo en virtud de la persecución sufrida o temida, y la no sanción por ingreso ilegal.

En tanto en ambos casos se trata de grupos vulnerables, en la medida que mejore el entendimiento y la aplicación del régimen legal de protección de migrantes, se estará bajando la presión sobre los sistemas de asilo y la protección de refugiados.

Precisamente por ello, como identificado en la Agenda para la Protección, adoptada por los Estados en diciembre de 2001, uno de los mayores retos contemporáneos de la protección internacional de refugiados consiste en identificar a las personas necesitadas de protección internacional dentro de los flujos migratorios mixtos².

Hoy la protección internacional de los refugiados presupone entender mejor el complejo fenómeno de la migración, y en particular, la composición de los flujos migratorios mixtos. Para preservar el asilo es necesario establecer una clara distinción entre migrantes y refugiados, sin negar los derechos inherentes de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, así como que los Estados cuenten con mecanismos concretos para identificar a las personas necesitadas de protección internacional.

Asimismo, la **“Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”** adoptados por 20 países latinoamericanos en Ciudad de México, en noviembre del 2004, reconoce la existencia de flujos migratorios mixtos en el continente, dentro de los cuales hay personas que pueden calificar como refugiados, y para quienes se requiere el establecimiento de salvaguardas específicas para su identificación y acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Como veremos a continuación el Plan de Acción de México nos brinda una nueva oportunidad para apoyar los esfuerzos de los Estados para fortalecer los marcos normativos e institucionales nacionales y regionales para la identificación y tratamiento de quienes necesitan protección internacional en la región, así como para la búsqueda de soluciones duraderas para su problemática.

Al igual que en las Américas, el ACNUR está apoyando ya a muchos estados en distintas partes del mundo, como por ejemplo en Pakistán, Irán y Afganistán, en el caso de los afganos, y los países del Norte de África y de la Unión Europea en la cuenca del Mediterráneo, para promover una cooperación más estrecha en asuntos relacionados con la migración de una manera sensible a las necesidades de protección de los refugiados.

² Recientemente, en su discurso inaugural ante el Comité Ejecutivo del ACNUR, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el señor António Guterres, se refirió a la necesidad de preservar el asilo en medio de los complejos flujos de población como uno de los 3 grandes retos contemporáneos para la protección de internacional.

II. AVANCES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL “PROGRAMA INTERAMERICANO PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES, INCLUYENDO LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y SUS FAMILIAS”

Habida cuenta de la importancia de la identificación de los solicitantes de asilo y refugiados dentro de los flujos migratorios mixtos, las acciones realizadas por el ACNUR dentro del “Programa Interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes” pueden resumirse de la siguiente forma:

1. Participación en los foros migratorios regionales.

El ACNUR participa como observador en la Conferencia Regional de Migración (Proceso Puebla) y en la Conferencia Sudamericana de Migración con el objetivo de apoyar a los Estados en el establecimiento de salvaguardas específicas para la identificación y protección de solicitantes de asilo y refugiados dentro de los flujos migratorios mixtos, así como para el fortalecimiento de los marcos normativos e institucionales para su tratamiento.

El ACNUR valora estos espacios de diálogo, concertación y consulta que demuestran la importancia de la cooperación internacional multilateral para analizar y comprender mejor el fenómeno de la migración y su interrelación con la protección de refugiados. Estos foros regionales permiten a los Estados adoptar herramientas para la identificación de migrantes y refugiados, reconociendo claramente sus diferencias y los disímiles marcos normativos aplicables para su protección.

Es claro que el dinamismo y la flexibilidad de los foros regionales de migración propician el intercambio de buenas prácticas, y han permitido el fortalecimiento del marco legal e institucional de protección de refugiados en la región.

2. Asesoría técnica para la revisión y adopción de legislación en materia de refugiados y migración.

La inmensa mayoría de países del continente americano son Parte de uno o ambos instrumentos internacionales en materia de protección de refugiados. Algunos han consagrado el derecho de asilo a nivel constitucional, y la gran mayoría ha adoptado normativa interna en materia de refugiados. La mayoría de países latinoamericanos aplican la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 sobre la base de su legislación interna y la práctica, y algunos países reconocen que la persecución puede guardar relación con el género y la edad de las personas. A excepción de un Estado latinoamericano, todos los demás países del continente disponen de órganos nacionales para la determinación de la condición de refugiado y, en consecuencia, son directamente las autoridades gubernamentales nacionales quienes realizan la determinación de la condición de refugiado.

En este sentido, es importante señalar que en el último año se adoptó nueva legislación en materia de refugiados en Bolivia y El Salvador, y en ambos casos, se incluye la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. Por otra parte, los Congresos de Argentina y Uruguay aprobaron normativa interna en materia de refugiados, y se espera su adopción formal por parte de los respectivos Senados en los próximos meses. Existen también proyectos normativos en discusión tanto en Chile, México como Nicaragua. Asimismo, se adoptó una nueva ley de migración en Costa Rica, y existe un borrador de proyecto de ley de migración en Panamá.

Como buena práctica, el ACNUR quisiera resaltar que el fortalecimiento de los marcos normativos en la región ha propiciado igualmente la cooperación entre los distintos organismos internacionales, así como la participación de la sociedad civil.

El ACNUR ha apoyado todos estos esfuerzos normativos y reitera su disposición a los Estados de brindarles asesoría técnica para la adopción y modificación de sus normativas internas en materia de refugiados y migración.

3. Apoyo para el establecimiento de procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado.

En Latinoamérica, salvedad hecha de un país, el ACNUR ya no realiza el reconocimiento de la condición de refugiado bajo su mandato, sino que son los propios Estados quienes toman estas decisiones. Sin embargo, en algunos países estos mecanismos son todavía incipientes y requieren de mayores recursos técnicos y financieros para garantizar su efectividad y sostenibilidad. En este sentido, el Plan de Acción de México da prioridad al fortalecimiento de las comisiones nacionales para la determinación de la condición de refugiado.

En esta materia es importante subrayar las siguientes buenas prácticas:

a) Cooperación norte-sur y sur-sur

El ACNUR ha propiciado el intercambio de buenas prácticas entre los países para el fortalecimiento de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Así se desarrolló un programa de cooperación entre el IRB de Canadá y la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR), y a su vez, miembros de la Comisión Nacional para la determinación de la condición de refugiado de República Dominicana y Panamá han sido capacitados por la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR).

En este sentido, el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de Refugiados en América Latina representa una nueva oportunidad para promover la cooperación norte-sur y sur-sur entre los estados, a través de proyectos de hermanamiento (**twinning projects**), aprovechando la capacidad instalada de algunos Estados para compartir sus experiencias y buenas prácticas con otros países de la región.

b) Proyectos de fortalecimiento institucional

Costa Rica recibió apoyo de Estados Unidos de América para la reestructuración de la Dirección General de Migración y Extranjería, que es el órgano nacional encargado de la determinación de la condición de refugiado. Asimismo, Ecuador ha fortalecido su Comisión Nacional para la determinación de la condición de refugiado, con el apoyo de la agencia de cooperación alemana (GTZ), a través de la remodelación de sus oficinas y la dotación de equipo y mobiliario. Ambos países recibieron igualmente apoyo financiero del ACNUR para fortalecer sus mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado.

c) Programa Latinoamericano de formación en materia de derecho internacional de refugiados

Como parte de la implementación del Plan de Acción de México y con el objetivo de fortalecer las comisiones nacionales de elegibilidad en materia de determinación de la condición de refugiado, el ACNUR realizó en Buenos Aires, Argentina, a finales de septiembre de 2005, el III Curso Regional Latinoamericano de Derecho Internacional de Refugiados. En el curso participaron un total de 27 oficiales gubernamentales encargados de la determinación de la condición de refugiado (entre ellos, 16 mujeres), procedentes de 14 países latinoamericanos. El curso consiste en una fase a distancia de 10 semanas y un taller presencial de una semana. Dentro de los capacitadores, se contó con el apoyo de un juez federal canadiense de la Asociación Internacional de Jueces de Derecho Internacional de Refugiados, y funcionarios gubernamentales de Argentina y México, así como expertos regionales en materia de derechos humanos.

El IV Curso Regional de Derecho Internacional de Refugiados se realizará en Quito, Ecuador a finales de junio de 2006, y se espera la participación de 25 funcionarios gubernamentales de toda América Latina.

d) Capacitación de las comisiones nacionales de elegibilidad.

Como parte de la implementación del Plan de Acción de México y el fortalecimiento de las comisiones nacionales de determinación de la condición de refugiado, durante el año 2005, el ACNUR realizó igualmente talleres nacionales de capacitación a funcionarios gubernamentales en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Perú.

4. Capacitación regional a los funcionarios de frontera y migración para la identificación de personas necesitadas de protección dentro de los flujos migratorios mixtos.

Dentro del marco de la Conferencia Regional de Migración (Proceso Puebla) el ACNUR quisiera subrayar como buena práctica la iniciativa regional de capacitación a funcionarios migratorios y de frontera formulada por los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México. El ACNUR participa en dicho programa regional de capacitación a través de la presentación de un módulo de protección de refugiados, que señala la importancia de contar con los elementos básicos para reconocer las diferencias existentes entre los migrantes y los refugiados, y para identificar a quienes requieren protección internacional dentro de los flujos migratorios mixtos.

El primer taller de capacitación de capacitadores, se realizó en San Salvador, El Salvador en febrero de 2005, y contó con la participación de 42 funcionarios migratorios y consulares de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Esta capacitación representa un claro ejemplo de cooperación regional para fortalecer la capacidad local en los distintos países, a través del intercambio de buenas prácticas, y reafirma la importancia de aunar esfuerzos y recursos limitados para evitar duplicidades y lograr el mayor impacto.

Recientemente, en enero de 2006, se replicó esta iniciativa regional de capacitación en Managua, Nicaragua con la participación de 25 funcionarios migratorios y de policía de los principales puestos fronterizos del país.

5. Mayor diálogo y cooperación entre el ACNUR y la OIM

El ACNUR desea igualmente subrayar como buena práctica la creciente cooperación entre los funcionarios de la OIM y nuestras oficinas en las Américas. En este sentido, quisiéramos señalar que anualmente, el ACNUR y la OIM organizan una reunión con los Estados del Caribe para responder a los movimientos migratorios en la región y su impacto en la protección de refugiados. Igualmente coordinamos acciones para fortalecer a las Direcciones Generales de Migración y apoyar a los Estados en la revisión de su normativa migratoria.

Igualmente, en el caso de Colombia, el ACNUR coordina acciones con OIM y la Fundación Esperanza para combatir el tráfico y la trata de personas.

6. Fortalecimiento de las redes nacionales y regionales de protección

Resulta relevante igualmente continuar fortaleciendo en la región la capacidad instalada de las redes nacionales y regionales de protección para que puedan identificar adecuadamente a quienes requieren de protección internacional, y coadyuven con la remisión de los solicitantes a las autoridades y los organismos nacionales encargados de la determinación de la condición de refugiado. En este sentido, en todas las actividades regionales de capacitación del ACNUR se incluye un espacio para la sociedad civil, a efectos de sus organizaciones compartan con los Estados y los organismos internacionales las actividades que realizan para la identificación y el tratamiento adecuado de los solicitantes de asilo y refugiados.

7. Mejor uso de los estándares establecidos por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

En los últimos años, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos ha tenido la oportunidad de referirse a casos concretos respecto de solicitantes de asilo, refugiados, desplazados internos, apátridas y migrantes, tanto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de su jurisdicción contenciosa como consultiva. Por ejemplo, es importante indicar que en la actualidad más de 10.000 personas, la mayoría miembros de comunidades de desplazados internos están bajo medidas de protección de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El ACNUR confía que los estándares de derechos humanos establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos continuarán siendo utilizados por los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil para complementar la protección de refugiados, apátridas, desplazados internos y migrantes, habida cuenta de su diferenciación como categorías de personas vulnerables y de los distintos regímenes normativos e institucionales aplicables.

III. CONSIDERACIONES FINALES

El ACNUR quisiera reiterar su interés de continuar trabajando con los Estados para el fortalecimiento de los marcos normativos e institucionales para la protección de refugiados, a través del intercambio de buenas prácticas. Considerando las diferencias existentes entre los migrantes y los refugiados, y la normativa aplicable para su protección, el ACNUR reitera a los Estados su compromiso y voluntad de continuar apoyándoles en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de protección de refugiados, así como su interés de brindarles asesoría técnica para el establecimiento de salvaguardas específicas para la

identificación y protección de solicitantes de asilo y refugiados dentro de los flujos migratorios mixtos.

(UNHCR/ACNUR)

Presentado por el Asesor Jurídico de la Unidad Legal Regional del ACNUR, Juan Carlos Murillo .