



Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos en Materia de Protección
(11-12 de Diciembre de 2007)

Tema: Protección de refugiados, soluciones duraderas y migración internacional

Resumen del Presidente
12 de Diciembre de 2007

Excelentísimos, distinguidos participantes y amigos,

Hemos llegado al final de este primer Diálogo sobre Desafíos en Materia de Protección, mismo que se centró en el tema de la protección de refugiados, las soluciones duraderas y la migración internacional.

Ahora tengo la difícil tarea de resumir las discusiones que hemos tenido durante el último día y medio. Permítanme comenzar agradeciéndoles a todos por haber contribuido a nivel individual a lo que considero una discusión enriquecedora y estimulante sobre un tema muy complejo. Muchos de ustedes consideraron que el tema escogido de este primer Diálogo fue muy oportuno. De mi parte, termino el Diálogo sobre Desafíos en Materia de Protección, con las siguientes observaciones y recomendaciones para el seguimiento respectivo.

Tres temas principales surgieron: “vacíos en la protección” en situaciones de flujos mixtos de población; el mandato del ACNUR en este ámbito de “movimientos mixtos”; y las alianzas.

Vacíos en la protección

Retomando la idea fundamental de la declaración realizada por el Enviado Especial para Migración de la FICR, se enfatizó en repetidas ocasiones que existen vacíos o zonas grises en la protección, que afectan a las personas involucradas en flujos mixtos. Esto cobra especial relevancia para las personas migrantes, consideradas por las autoridades “irregulares”, así como para las personas que quedan fuera del marco de la protección internacional de refugiados, pero quienes sin embargo, requieren de asistencia humanitaria y/o diferentes clases de protección.

Se hicieron fuertes llamados con el fin de defender los derechos y proteger el bienestar de personas que transitan por motivos no relacionados con la condición de refugiado, pero quienes se convierten en vulnerables al abuso y la explotación, tanto en tránsito como después de su arribo. Ningún organismo solo tiene la capacidad o el mandato para abordar el asunto complejo de los flujos mixtos. Sin embargo, la solución radica no en rediseñar mandatos, sino en forjar mecanismos más eficaces para formar alianzas. Se hizo un fuerte llamado al ACNUR, de trabajar en estrecha alianza con Estados y otras organizaciones, especialmente la OIM, a fin de crear sinergias y cerrar las brechas en este área.

Ustedes enfatizaron repetidamente la necesidad de poner en marcha metodologías y enfoques específicos basados en derechos, para abordar las zonas grises y cerrar dichas brechas, así como la necesidad de que los derechos humanos y la dignidad de todas las personas migrantes estén en el centro de todas las actividades. Algunos conferencistas nos han recordado que si bien es importante abordar los derechos humanos y las preocupaciones humanitarias, no se puede descuidar los acontecimientos políticos, los aspectos de seguridad o las especificidades

regionales. En este sentido, ustedes enfatizaron tanto en la primacía de la soberanía de los Estados y la responsabilidad de los mismos en esta área, como en la importancia de tomar en cuenta los intereses nacionales específicos. Al mismo tiempo, ustedes enfatizaron que se puede alcanzar el objetivo de un mejor “manejo” de la migración y la protección de refugiados, al desarrollar legislación nacional y fortalecer capacidades mediante una fuerte solidaridad internacional y de la distribución de la carga. Es preciso que dicha solidaridad se traduzca en arreglos prácticos para abordar situaciones específicas.

A pesar de que discutimos mucho los vacíos, no los hemos analizado a profundidad. Muchos han observado que existen contextos en los que el ACNUR en forma apropiada puede desempeñar “un papel de coordinador”, específicamente donde conservar el espacio de protección está en juego. Mi idea, basada sobre la sugerencia que recién hizo Holanda, sería establecer un grupo informal de trabajo, que involucrara a la OIM, el CICR, la FICR, la OACDH, la OIT, la comunidad de ONG y quizá el PNUD. Dicho grupo informal de trabajo debería analizar a mayor profundidad esta cuestión de los vacíos existentes, los diferentes organismos que operan y cómo una mejor cooperación y participación pueden abordar dichos vacíos.

Este análisis más concreto debería tener lugar en un marco abierto. Yo estaría dispuesto a fungir como coordinador de dicho grupo y que desde mi punto de vista no debería estar integrado exclusivamente de organismos. Considero que los Estados de diferentes partes del mundo deberían estar involucrados. Adicionalmente, tendría que ser un grupo tanto relativamente abierto como representativo. De lo contrario, no sería eficaz.

Algunos de ustedes han cuestionado cómo el asunto de los derechos de los migrantes podría cobrar mayor importancia en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, dirigido por Estados. No es el ACNUR o el Comité Ejecutivo del ACNUR, quienes determinan la agenda del Foro Mundial. Sin embargo, algunos de ustedes consideraron que este Diálogo sobre Desafíos en Materia de Protección ha aportado ideas útiles sobre una serie de asuntos relacionados con los derechos humanos y la protección de refugiados, así como los desafíos en el desarrollo, y que podría ser útil explorar más dichos asuntos en los procesos regionales y consultivos de migración, así como en el Foro Mundial.

Ustedes también discutieron el fenómeno de la migración irregular y marítima, especialmente durante el evento del salvamento en el mar, que fue convocado como parte integral del presente Diálogo. Si bien dichos movimientos sólo se refieren sobre un componente reducido de la migración internacional, ellos plantean desafíos específicos y complejos, que deben ser abordados.

Ustedes confirmaron la necesidad de preservar y proteger en el mar la seguridad de la vida, así como de facilitar el salvamento en el mar, como el régimen de salvamento y búsqueda. La mayor parte de los conferencistas asignó primacía al derecho a la vida y la necesidad de abordar preocupaciones humanitarias que surgen en el contexto del salvamento en el mar- esto independientemente de las definiciones y de reunir criterios específicos de la condición de refugiado. Se enfatizó en que el desembarque seguro y oportuno de personas rescatadas en el mar, requiere de una respuesta basada en la colaboración, que implica una amplia gama de actores, incluyendo las organizaciones intergubernamentales. Asimismo, ustedes reconocieron la necesidad de desarrollar respuestas más predecibles, basadas en las tradiciones marítimas y humanitarias de tiempo atrás. En este sentido, ustedes tomaron nota de la Tercera Reunión entre Organismos sobre el Tratamiento de Personas Rescatadas en el Mar, convocada por el ACNUR el 11 de diciembre de 2007, y expresaron su agradecimiento por el papel de apoyo que desempeña el ACNUR y otros organismos en ayudar a los Estados a encontrar soluciones para las personas migrantes y refugiadas rescatadas en el mar.

El salvamento en el mar constituye un área en la que considero que podemos avanzar con los instrumentos existentes y con las decisiones que ya hemos tomado. Convocaré a una reunión para el próximo semestre con los jefes de los diferentes organismos que han estado involucrados en este tema, a saber: OIM, OIT, OMI, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y UN- DOALOS (por sus siglas en inglés) – la división del Secretariado de la ONU que se encarga de dichos asuntos. Analizaremos qué tipo de acción asumimos dentro de nuestras áreas específicas de actividades, y qué formas de cooperación podemos establecer. Espero que esta primera reunión nos permita trabajar sobre un plan de acción entre organismos para el salvamento en el mar.

El ACNUR, junto con la OIM, emitirá una nueva edición de directrices para el salvamento en el mar dirigidas a capitanes de buques. Al mismo tiempo, estamos proponiendo que nuestro Comité Ejecutivo considere formular una Conclusión sobre salvamento en el mar, específicamente en áreas relevantes a las actividades del ACNUR. De acuerdo con nuestras discusiones, considero que esta es un área a la que el presente Diálogo debería estar contribuyendo y avanzando.

Mandato del ACNUR

Ustedes reconocieron que el ACNUR tiene un papel que desempeñar en la migración mixta, con respecto a los refugiados y a las personas de interés del ACNUR, el de asegurarles el acceso a los sistemas de protección. Esto no constituye un papel nuevo para el ACNUR, sino que se ajusta directamente dentro de su mandato de crear espacios de protección para los refugiados.

Ustedes instaron a la comunidad internacional a mantener la distinción entre personas refugiadas y migrantes. Muchos Estados expresaron preocupación de que la falta de distinción entre aquellas personas que necesitan protección internacional en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados o formas complementarias de protección, y “otras” personas migrantes, podría debilitar la integridad de los sistemas de asilo y reducir el apoyo público para la recepción de aquellas personas necesitadas de protección internacional.

No obstante, ustedes también reconocieron que los asuntos de refugiados y migración, se entrecruzan en una serie de puntos claves y por tanto, deben ser abordadas de manera complementaria y de mutuo fortalecimiento. La migración internacional no se puede “manejar” de manera eficaz sólo con controles fronterizos o policías migratorias. En este sentido, ustedes reconocieron el imperativo de conciliar la labor de protección de refugiados, con la tarea de controlar fronteras y gestionar la migración. Por lo que se requiere un enfoque más coherente, amplio e integral, que incorpore iniciativas apropiadas a una amplia gama de otros ámbitos de la política.

Surgieron algunas preocupaciones serias respecto al mandato del ACNUR en lo que se refiere a la gestión de la migración, la provisión de información y asistencia a personas migrantes no necesitadas de protección, el retorno de solicitantes de asilo que no calificaron para ser reconocidos, y la necesidad de asegurar un valor agregado cuando se asume una función de convocante. Se expresaron dichas preocupaciones en forma clara y fuerte, y las he escuchado.

Alianzas: El Plan de 10 Puntos para la Protección de Refugiados y la Migración Mixta

De nuestra discusión, también concluiría que un objetivo clave es fortalecer las alianzas, aun en torno a la protección de refugiados, que constituye una responsabilidad principal del Estado. Desde luego que los Estados tendrán un papel clave en dichas alianzas.

Ustedes han reconocido la relevancia directa de las áreas cubiertas en el Plan de Acción de 10 Puntos para la Protección de Refugiados y la Migración Mixta, para una mejor gestión de los

nexos entre el asilo y la migración. Desde el punto de vista de nuestras discusiones, considero que debemos analizar el Plan de 10 Puntos desde una perspectiva doble- tanto como un trabajo en proceso, como un marco para una cooperación más estrecha.

El Plan de 10 Puntos es un trabajo en proceso en el sentido de que no es un documento que consagra para siempre una “doctrina”, lo cual no tendría sentido considerarlo de esa forma. Dicho plan contiene aspectos que deben mejorarse, adaptarse y precisarse. Pero, esto debe realizarse mediante un análisis de circunstancias específicas alrededor del mundo, donde es preciso que trabajemos conjuntamente. Dichas circunstancias cambiarán a través del tiempo, a la luz de nuevos desafíos, por lo que como ya mencioné, es un trabajo en proceso.

No obstante, el Plan de 10 Puntos también debe ser un instrumento para realizar acciones. Esto significa que no podemos pasar diez años discutiendo el documento “perfecto”, para finalmente concluir que es completamente inútil, debido a que ha cambiado la realidad. Debemos mejorarlo como aliados, ya que muchas de las áreas referidas en el documento no están específicamente relacionadas con las actividades del ACNUR. Además, es evidente que los diez puntos no cubren todos los problemas globales de migración y asilo, y mucho menos todos los aspectos de la migración internacional *per se*.

Por lo tanto, el Plan de 10 Puntos es un instrumento sujeto a mejoría, que necesita de un mayor contenido adicional. Asimismo, me llamó la atención particularmente varias intervenciones en los debates, en áreas que requieren de un trabajo adicional, como por ejemplo, el compartir responsabilidades y la necesidad de asegurar que los derechos otorgados a los refugiados, y considerados para ellos, de ninguna manera debiliten los derechos humanos de los trabajadores migrantes y esto necesita ser enfatizado. Este no puede ser un instrumento que excluya a las personas de un enfoque basado en derechos, sino que dicho enfoque debe incluir a todos.

Ustedes destacaron varias áreas de preocupación particular. Por ejemplo, ustedes discutieron la importancia de la terminología y de lograr un entendimiento común de los términos y conceptos utilizados al referirnos a la “migración mixta” o a “personas necesitadas de protección”. Asimismo, ustedes enfatizaron la necesidad de retomar y actualizar la terminología con base en nuevos desarrollos en el derecho y en la práctica. Hemos escuchado preocupaciones acerca del término “obtener perfiles”, especialmente desde a que el Plan de 10 Puntos no es un instrumento que pretende excluir a nadie del acceso a los procedimientos de elegibilidad de la condición de refugiado.

Adicionalmente, hemos escuchado preocupaciones relevantes acerca del papel que puede desempeñar el ACNUR, en el retorno de personas quienes se ha determinado que son personas no necesitadas de protección internacional. Algunos advirtieron contra la participación del ACNUR, mientras que otros se refieren a ejemplos en los que la participación de la oficina en el retorno de personas que no son refugiadas en situaciones de flujos mixtos, podría producir “beneficios de protección” para los refugiados. Considero que debemos ser muy cautelosos con la manera en que manejemos este problema específico. Debemos reconocer que el apoyo del ACNUR podría ser más necesario en términos de fortalecimiento institucional en algunas partes del mundo, más que en regiones donde los Estados cuentan con la capacidad para manejar dichas situaciones con sus propios medios y mediante acuerdos bilaterales.

Ustedes también reconocieron que sigue pendiente el asunto de la condición de refugiado y de solicitantes de asilo que participan en movimientos posteriores, y que requieren de una mayor discusión, especialmente en torno a las medidas prácticas necesarias para abordar dichos movimientos posteriores. En el marco del trabajo realizado en este sentido durante las Consultas Globales sobre la Protección Internacional y la Iniciativa de la Convención Plus, se solicitó que la Oficina a mi cargo explorara junto con el Comité Ejecutivo, cómo podría dicho Comité abordar este asunto en el futuro.

Por lo tanto, existen preocupaciones y precauciones que necesitan ser tomadas en consideración, y hay precisiones que requieren ser realizadas. Yo creo que podemos continuar trabajando en un marco de cooperación en torno al Plan de Acción de 10 Puntos, ubicando a los Estados en el centro de todo lo que se realice, ya que los movimientos de refugiados y migratorios son la responsabilidad principal de los Estados.

Muchos de ustedes se refirieron al fortalecimiento- institucional en un sentido amplio. Nosotros tenemos un instrumento, el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Protección, que probablemente requiere ser mejorado y desarrollado. Existen otros instrumentos para el fortalecimiento institucional, relacionados con esta área. La OIM tiene varios programas de fortalecimiento institucional. La Comisión Europea, por ejemplo, tiene sus programas regionales de protección. Como ya existen muchos instrumentos para el fortalecimiento institucional, nuevamente no tiene sentido que la Oficina a mi cargo trabaje sola. Evidentemente, ésta es un área en la que es absolutamente indispensable la capacidad de la comunidad internacional para apoyar los esfuerzos que los Estados realizan por fortalecer sus instituciones.

Al mismo tiempo, ustedes alentaron a la Oficina a mi cargo a seguir explorando formas innovadoras de utilizar los marcos referentes a la migración, al trabajo y a los derechos humanos, como un medio para fortalecer la protección en países y regiones que no han establecido marcos jurídicos y políticos específicamente relacionados con refugiadas y solicitantes de asilo. Dicha legislación puede aportar un marco útil para asegurar que aquellas personas necesitadas de protección la consigan. En este sentido, se ha alentado al ACNUR a participar con los Estados en lo que respecta la manera en que la migración laboral puede beneficiar a los refugiados, sin restringir las oportunidades relacionadas con las soluciones duraderas.

Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos en Materia de Protección

Finalmente, considero que tiene sentido el actual modelo de “diálogo” en los desafíos sobre la protección, aunque también considero que podemos mejorar la metodología. Varios conferencistas apreciaron el formato de las sesiones y resaltaron el valor de poder escuchar una variedad de puntos de vista. Mi sugerencia es que nosotros podríamos tener un Diálogo como éste una vez al año. Cada diálogo deberá referirse a un desafío clave en la protección. Desde luego que la selección del tema será discutido con los Estados Miembros del Comité Ejecutivo, así como con las organizaciones con las que tenemos contacto permanente durante el año. Sugeriría asimismo, que convoquemos el siguiente Diálogo para el tercer trimestre de 2008, centrándonos en otro desafío de la protección de refugiados.

Si ello fuera de su agrado como una manera de avanzar, procedamos.

21 de Enero de 2008

Sede del ACNUR

Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas