

TALLERES REGIONALES EN OTTAWA,
ONTARIO (CANADÁ) Y EN MACAO

**I. LA INCORPORACIÓN DE SALVAGUARDAS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS REFUGIADOS EN LAS MEDIDAS DE INTERCEPCIÓN
OTTAWA, ONTARIO (CANADÁ), 14-15 DE MAYO DE 2001**

1. Resumen de las conclusiones y recomendaciones claves

1. El taller contó con la presencia de 21 participantes, incluyendo a funcionarios de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos de América, representantes de organizaciones no gubernamentales de ambos países, académicos, profesionales del derecho y funcionarios de la Organización Internacional para Migraciones (OIM) y el ACNUR.
2. El propósito del taller fue examinar la intercepción¹ en la práctica estatal y considerar formas de incorporar salvaguardas para la protección de los refugiados en las medidas de intercepción. Los Estados consideran la intercepción un medio sumamente eficaz para prevenir el ingreso de personas indocumentadas, así como una herramienta para combatir el tráfico y trata de personas. No obstante, activistas de derechos humanos y del derecho de los refugiados han expresado serias dudas sobre el uso de medidas de intercepción por parte de los Estados.
3. Las medidas para controlar la inmigración no distinguen necesariamente entre los solicitantes de asilo y refugiados y las otras personas interceptadas. Al no existir salvaguardas adecuadas, esto puede llevar a la devolución, a veces a situaciones de peligro, de personas que necesitan protección internacional.
4. El taller reconoció que hay poca información disponible sobre las medidas de intercepción utilizadas por los Estados o el impacto de esas medidas. La compatibilidad de las medidas de intercepción con el derecho internacional, los principios y procedimientos que deberían aplicarse a la intercepción, las salvaguardas prácticas para proteger a los refugiados y solicitantes de asilo, y las soluciones duraderas para los refugiados interceptados, se identificaron como áreas que requieren sin excepción un mayor examen.
5. Las discusiones del Taller se centraron en los siguientes asuntos:
 - La intercepción en la práctica estatal.
 - La intercepción en el marco del derecho internacional.
 - Las salvaguardas para solicitantes de asilo y refugiados en el contexto de la intercepción.
 - El reto de hallar soluciones para los solicitantes de asilo y refugiados interceptados.

¹ No existe una definición internacionalmente aceptada de la intercepción. Para fines de esta nota y el Taller, puede usarse la definición contenida en la nota del ACNUR titulada “La intercepción de solicitantes de asilo y refugiados: El marco internacional y las Recomendaciones para un enfoque integral (EC/50/SC/CRP.17): “La intercepción se define como todas aquellas medidas aplicadas por un Estado, fuera de su territorio nacional, con el fin de prevenir, interrumpir o detener el movimiento de personas que cruzan fronteras por tierra, aire o mar sin la documentación requerida y viajan hacia el potencial país de destino.”

2 Conclusiones y recomendaciones claves

A. La intercepción en la práctica estatal y el derecho internacional

6. El Taller reconoció que la intercepción seguirá siendo parte de las prácticas estatales. Los Estados la consideran una herramienta eficaz para controlar la migración irregular, así como para combatir el trata y tráfico de personas. La intercepción en alta mar se ha incorporado al Protocolo de las Naciones Unidas contra el Contrabando de Emigrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

B. Datos e información sobre la intercepción

7. Se señaló que deberían darse a conocer datos e información más detallados sobre la intercepción, incluyendo los métodos usados, las cifras y las nacionalidades de las personas interceptadas, las áreas geográficas donde se aplican medidas de intercepción y los Estados que utilizan medidas de intercepción.

C. Tratamiento digno de conformidad con el derecho de refugiados y de los derechos humanos

8. Hubo coincidencia general en que las personas interceptadas, incluyendo los solicitantes de asilo y los refugiados, tienen derecho a ser tratados de manera segura y digna. Los estándares del derecho internacional, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos relevantes, así como el derecho internacional de refugiados y de los derechos humanos, proporcionan un marco útil para elaborar normas y procedimientos apropiados de tratamiento.

D. Las mujeres y los niños

9. El impacto de las medidas de intercepción en las mujeres y los niños, sobre todo en el caso de los niños separados, demanda atención especial, particularmente en lo relacionado con su seguridad física.

E. El respeto a la no-devolución y al derecho a buscar asilo

10. Se insistió en que, en el contexto de las medidas de intercepción, el principio de no-devolución (*non refoulement*) ha de respetarse plenamente, y deben desarrollarse salvaguardas eficaces para garantizar esto. En tanto en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y disfrutar de él, en cualquier país, las actividades de intercepción en los países de origen demandan especial consideración con miras a, entre otras cosas, determinar si alguna salvaguarda relevante resultaría factible. Las alternativas a la intercepción en los países de origen (por ejemplo, el procesar en el mismo país la partida organizada de personas), aunque limitadas en su aplicabilidad o específicas a cada situación, también podrían explorarse provechosamente.

F. Los procedimientos para identificar a quienes requieren protección internacional

11. Los participantes subrayaron la importancia de contar con procedimientos y mecanismos apropiados para identificar a las personas interceptadas que necesitan protección internacional. Dependiendo de la forma y el contexto de la intercepción en sí, tales procedimientos incluyen (1) la selección de los emigrantes por parte del Estado interceptor o el Estado que ha solicitado la intercepción, (2) el traslado de los casos identificados a las autoridades competentes en el país donde ha tenido lugar la intercepción, o (3) el envío del caso al ACNUR u otra agencia pertinente. Aunque los procedimientos y mecanismos individuales de intercepción pueden variar, deben alcanzar un estándar mínimo desarrollado de común acuerdo.

G. Las mejores prácticas y los códigos de conducta

12. En el diseño de salvaguardas para la intercepción, deben desarrollarse normas basadas en las “mejores prácticas”. Además, se consideró útil la elaboración de un “código de conducta” extensivo al personal de las compañías de transporte (en especial las aerolíneas), dado el limitado ámbito de aplicación del Código de Conducta de la IATA/CAWG de 1998 para los Funcionarios de Enlace en Inmigración, el cual no es directamente aplicable al personal de las aerolíneas.

H. La capacitación de los funcionarios

13. Los funcionarios involucrados en actividades de intercepción, incluyendo los funcionarios gubernamentales y el personal de las compañías de transporte, deben recibir capacitación apropiada sobre las normas aplicables del derecho internacional y los procedimientos requeridos.

I. Consecuencias para el uso de recursos por parte del ACNUR y la OIM

14. Los participantes señalaron que mayores actividades y operaciones de intercepción en ciertas regiones podrían tener serias consecuencias sobre el uso de recursos por parte del ACNUR y la OIM. Estas implicaciones deberán tomarlas en cuenta los Estados involucrados en la intercepción.

J. La protección de los testigos y las víctimas

15. Los estados deberían considerar medidas de protección para los testigos y las víctimas de las operaciones de trata y tráfico.

K. Soluciones duraderas

16. Los participantes admitieron la dificultad de hallar soluciones duraderas para las personas interceptadas respecto de quienes se determina que requieren de protección internacional. Se reconoció que, en este contexto, es importante compartir las cargas, así como desarrollar iniciativas para evitar una situación en que esté disponible solamente una solución duradera. Deben hacerse esfuerzos en las regiones interesadas para establecer sistemas eficaces de asilo, y es de vital importancia reducir los factores de “expulsión” al lograr que la protección en los primeros países de asilo resulte eficaz y viable. Las soluciones duraderas para los refugiados interceptados deben procurarse de conformidad con el principio de la unidad familiar.

L. El retorno de las personas interceptadas

17. El retorno de las personas interceptadas que se descubra que no requieren protección, debe realizarse de manera digna y ordenada. La orientación antes del retorno y el monitoreo posterior pueden ser herramientas útiles. Deben desarrollarse mejor los criterios para determinar la voluntariedad en el contexto de los retornos organizados por la OIM.

II. TALLER REGIONAL EN MACAO (28-29 de mayo de 2001)

18. El 28 y 29 de mayo de 2001, se celebró en Macao, Región Administrativa Especial de la República Popular de China, la reunión regional para Asia y el Pacífico de las Consultas Globales sobre Protección Internacional. Quince gobiernos, nueve organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y cuatro expertos regionales participaron en la reunión, a la cual también asistió la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
19. El principal punto en el temario fue la protección de los refugiados en el contexto del asilo y la migración. Las conclusiones principales se resumen seguidamente:
- (i) Tras examinar las categorías de personas necesitadas de protección, la reunión señaló que las definiciones eran amplias y a veces se traslapaban. Pese a reconocer que otros grupos podrían requerir atención humanitaria, se decidió que la reunión se limitaría al tema de los refugiados y solicitantes de asilo, aunque se introdujo la subcategoría de “personas involucradas en movimientos irregulares” en la categoría de “refugiado”. También se hizo una distinción entre los refugiados en situaciones de afluencias en gran escala y los refugiados individuales, puesto que plantean diferentes procesos y respuestas.
 - (ii) En situaciones de afluencias en gran escala, la reunión destacó la necesidad de establecer criterios claros para la admisión, la duración de la protección y las estrategias para darle término, y se solicitó que reuniones adicionales den seguimiento a estos temas.
 - (iii) La reunión identificó la necesidad de formular procedimientos que permitan identificar a las personas necesitadas de protección. Se destacaron las limitaciones vinculadas al alto número de Estados en la región que no han firmado la Convención de 1951. Se discutieron las ventajas y desventajas, señalándose que una mayor responsabilidad o repartición de las cargas sería un incentivo para que los Estados que albergan a grandes poblaciones de refugiados consideren la adhesión.
 - (iv) También se enfatizó la posibilidad de adoptar procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado, destacándose que éstos deberían incorporar normas mínimas como las incluidas en la Conclusión n° 8 del Comité Ejecutivo² y documentos relacionados.
 - (v) La reunión destacó en particular la importancia del papel del ACNUR en la selección de los solicitantes de asilo y en el aporte de conocimientos y apoyo a los Estados signatarios y no signatarios.
 - (vi) La reunión reconoció la necesidad de marcos integrales de protección que incluyan el acceso a soluciones duraderas como parte integral del mismo proceso.
 - (vii) También se subrayó que el apoyo a los países de primer asilo y a las poblaciones locales afectadas debe considerarse una parte integral del marco de protección a los refugiados, dadas sus implicaciones sobre la disposición a brindar asilo.
 - (viii) Se insistió en la participación de los países de origen en cualquier lineamiento orientado a soluciones. Los enfoques integrales deben incluir el rápido retorno de los solicitantes de asilo rechazados y la responsabilidad de los Estados por sus ciudadanos o residentes habituales. También se enfatizó la necesidad de una presencia del ACNUR en los países de origen.
 - (ix) La reunión confía en que el ACNUR dé seguimiento a estos asuntos.

² Conclusión 8 (XXVII) 1977, Sobre la determinación de la condición de refugiado (A/AC.96/549 párrafo 53.6).