

**“Encuentro Internacional sobre Protección de Refugiados, Apatridia y Movimientos Migratorios Mixtos en las Américas:  
Lanzamiento de las Conmemoraciones del ACNUR en las Américas”  
(Brasilia, Brasil, 11 de noviembre de 2010)**

Comentarios introductorios a cargo del Sr. Volker Türk  
Director de Protección Internacional  
Sede del ACNUR

Excelencias, Señores y Señoras,

En nombre del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Señor António Guterres, deseo agradecer al Gobierno de Brasil su iniciativa de organizar esta importante reunión. Quiero igualmente agradecer a Su Excelencia, el Señor Ministro de Justicia y antiguo Presidente de la Comisión Nacional para los Refugiados de Brasil, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, por su generoso apoyo para este encuentro.

Las Américas tienen una antigua y generosa tradición de brindar asilo y protección a quienes los necesitan. El continente ha acogido y protegido a personas de la región y a otras procedentes de todos los rincones del mundo durante décadas. De la mano con esta tradición de hospitalidad está una historia de buenas prácticas que han tenido influencia a nivel mundial. Estas incluyen el concepto de asilo diplomático, la incorporación del derecho de asilo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. A nivel de políticas, el proceso CIREFCA y el Plan de Acción de México de 2004 para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados han proporcionado innovadores enfoques globales, incluso en relación con las personas desplazadas internamente.

Otra área donde las Américas han allanado el camino es la relacionada con la defensa de los derechos humanos por parte de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. En las Américas dichas instituciones nacionales se han convertido en socios del ACNUR cada vez más importantes para la protección. Por ejemplo, se han firmado Memorandos de Entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación, incluso mediante la promoción del derecho internacional de refugiados, con instituciones nacionales de países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras y México.

La exitosa conclusión del proceso de registro ampliado en el Ecuador es otro hecho positivo que el ACNUR ha logrado mediante su asociación con los Estados. El registro, documentación y determinación de la condición de refugiado de más de 27.000 personas ha incrementado la capacidad operativa y de protección nacional del Ecuador. El proceso de registro ha proporcionado un estatuto a una población residente en país, en ocasiones durante años, que había permanecido invisible. Se están promoviendo iniciativas similares en otros países.

Por otra parte, desde noviembre de 2004, el componente de Reasentamiento Solidario del Plan de Acción de México ha desempeñado un papel importante en el programa mundial de reasentamiento del ACNUR. Esto es una demostración concreta de solidaridad regional y responsabilidad compartida. La voluntad de los países de la región de tomar la iniciativa en la respuesta a las urgentes necesidades de reasentamiento de los refugiados palestinos que se encontraban en la frontera de Irak jugó un papel decisivo para alentar a otros Estados a ofrecer lugares de reasentamiento a esta población. Me gustaría mencionar aquí el “Mecanismo de Fast Track” de Brasil, ya que desempeña un papel particularmente importante en el tratamiento de los casos de reasentamiento de emergencia en la región. Argentina y Chile también han desarrollado proyectos para la acogida e integración de mujeres en situación de riesgo. El ACNUR tiene conocimiento de que otros países de Reasentamiento Solidario están considerando iniciativas similares, las cuales son muy bienvenidas.

En este contexto, es pues apropiado que sea en las Américas donde se lleve a cabo la primera reunión regional con motivo de los aniversarios de la Convención sobre Refugiados de 1951 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.

El actual entorno de protección mundial es complejo. No sólo estamos frente a conflictos irresolubles y prolongados en todo el mundo. También enfrentamos nuevas y diferentes formas de violencia perpetradas por actores no estatales, incluso actores privados, que operan fuera de las estructuras formales. Como resultado, es difícil no sólo comprender las dinámicas de ese tipo de violencia, sino también responder a ella.

La acelerada urbanización y los movimientos migratorios mixtos son otros fenómenos mundiales que están vinculados con los desplazamientos. Todo esto debe colocarse frente a la disminución del espacio de protección para las organizaciones humanitarias en partes del mundo donde no se han establecido la ley y el orden.

Este fenómeno mundial también resuena en las Américas. Mi visita a esta región me ha permitido reconocerlo en términos contundentes. Sería negligente frente a mi responsabilidad como Director de Protección Internacional, si no señalara algunos de estos desafíos en las Américas.

Los avances en los marcos jurídicos, aunque ejemplares, a veces no corresponden con la voluntad y capacidad necesarias en los diferentes niveles del gobierno para implementarlos. Me parece que existe una desconexión en tales situaciones entre el discurso y la práctica. El desplazamiento también se produce en las Américas, a menudo en circunstancias no muy diferentes a aquellas en otras partes del mundo. La impunidad reina en las zonas donde la presencia gubernamental es débil, incluso para las víctimas de violencia sexual y trata. Los grupos minoritarios, en particular las poblaciones indígenas, los afrodescendientes o las minorías sexuales, son víctimas de graves formas de discriminación que a menudo conducen al desplazamiento y a una particular vulnerabilidad frente a los abusos.

Debemos asegurarnos de que los valores, principios y fuertes tradiciones jurídicas que existen en este continente no sean vanas promesas, sino que estén anclados firmemente en la realidad cotidiana. Por eso ésta reunión es tan importante. Sobre la base de los importantes logros que se han alcanzado en las Américas, estoy seguro de que será posible hacer frente a los actuales retos que acabo de mencionar. Permítanme explicar algunos de ellos.

## *Urbanización*

Un área donde las Américas han impuesto la pauta es enfrentando el fenómeno de la urbanización y eliminando el confinamiento de los refugiados y desplazados internos en campamentos. Casi la mitad de los 10,5 millones de refugiados en todo el mundo vive actualmente en ciudades y pueblos, frente a un tercio que vive en campamentos de refugiados. He quedado impresionado por los avances y buenas prácticas que existen en este continente en cuanto al firme compromiso de las autoridades locales y la sociedad civil en la protección y atención a los refugiados. Por ello no sorprende que fuera el Plan de Acción de México de 2004 el que desarrollara el concepto de ‘ciudades solidarias’. Las ‘Casas de Movilidad’ de Quito, la ‘Casa de los Derechos’ de San José e iniciativas similares en Colombia son ejemplos que esperamos inspiren a otras ciudades, no sólo en este continente sino también en otros lugares.

## *Violencia relacionada con pandillas*

La violencia relacionada con pandillas está vinculada con la urbanización. Los niveles de violencia originada por actores no estatales han llevado, por ejemplo, a que más de 20.000 ciudadanos mexicanos hayan solicitado asilo en 2009, principalmente en EE.UU. y Canadá. La violencia relacionada con pandillas también sigue generando desplazamiento forzado en El Salvador y Guatemala, donde unas 10.000 personas de cada país solicitaron asilo en 2009.

A principios de este año, el ACNUR lanzó una *Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas* para asistir a los adjudicadores en la evaluación de tales solicitudes y garantizar una interpretación uniforme de la definición de refugiado. Recientemente, en México, en un caso histórico, dos mujeres fueron reconocidas como refugiadas por razones vinculadas a su pertenencia a un determinado grupo social: “familiares de *mareros*” (miembros de las “*maras*”) y “víctimas de violencia sexual y por motivos de género perpetrada por las *maras*”. Algunos casos también han sido reconocidos como refugiados en Costa Rica.

### *Migración mixta*

En lo que se refiere a la migración mixta, la Conferencia Regional sobre la Protección de Refugiados y la Migración Internacional, celebrada en Costa Rica en noviembre de 2009, ayudó a crear una mejor comprensión de las dinámicas en juego, incluyendo la necesidad de garantías adecuadas de protección en los procedimientos de deportación y el fortalecimiento de las alianzas con los principales actores, como OIM, OEA, ACNUDH, UNICEF y las organizaciones de la sociedad civil. Nos alienta que la Declaración de Brasilia, que surge de esta reunión, reconoce el Plan de Acción de México como el marco regional más apropiado para la incorporación de actividades que abordan los movimientos mixtos en la región.

Una manifestación particular de la cuestión de la migración mixta es el uso de los sistemas de asilo por parte de los migrantes y la llegada de solicitantes de asilo y refugiados procedentes de fuera del continente, llamados “extra-continenciales” o “extra-regionales”. La cuestión también ha sido reconocida, entre otros, por la OEA y el Proceso Puebla. Una manera de abordar las preocupaciones sobre la integridad del proceso de asilo, a la luz de tales movimientos, ha sido la creación de un mecanismo de identificación de perfiles y referencia que desaliente las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, sin perjuicio de las necesidades de protección de la persona o del principio de confidencialidad.

Este mecanismo de identificación de perfiles y referencia para garantizar que quienes llegan sean informados pronta y detalladamente acerca de las opciones que pueden estar a su disposición han sido, por ejemplo, proyectos piloto en Costa Rica, con la participación del ACNUR, la OIM, las autoridades estatales y otras partes interesadas, tales como la Defensoría del Pueblo. El ideal sería permitir la rápida identificación de los solicitantes de asilo, víctimas de trata de personas, niños no acompañados o separados, víctima de tráfico de migrantes y los migrantes irregulares en general, y las personas que deseen retornar a su país de origen.

Otra dimensión de la migración mixta es hacer frente a la trata de personas y al tráfico de migrantes. La Asamblea General de la OEA el año pasado aprobó la resolución AG/RES. 2511, que exhortó a los Estados miembros “a que otorguen a las víctimas de trata y otros que no puedan volver a sus países de origen, de conformidad con su legislación interna, algún tipo de protección subsidiaria o protección internacional como refugiados a aquellos que reúnan los requisitos establecidos en la

definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”. En febrero de 2010, México reconoció por primera vez como refugiada a una víctima de trata (de explotación sexual y laboral). A algunas víctimas de trata también se les ha reconocido la condición de refugiado en países como Argentina, Canadá, Costa Rica, Ecuador, Perú y los Estados Unidos de América. Los Estados Unidos, en particular, han hecho hincapié en las medidas contra la trata y han promulgado varias medidas legislativas para mejorar la identificación y protección de las víctimas.

### *Personas Desplazadas Internamente*

Por supuesto, no podemos hablar sobre la protección internacional en las Américas, sin mencionar la situación de los desplazados internos. Las PDI representan más de tres millones de los cuatro millones de personas de interés del ACNUR en la región. Desde 1997, el ACNUR ha asistido al Gobierno de Colombia para mejorar la protección y buscar soluciones duraderas para las PDI. Colombia es digna de elogio porque posee un marco institucional y jurídico que se cuenta entre los más avanzados en el mundo en cuanto a la protección de desplazados internos. En particular, el ACNUR acoge con satisfacción los esfuerzos del nuevo gobierno para garantizar la restitución de tierras a las PDI y abordar la cuestión de las reparaciones a las víctimas.

Sin embargo, siguen existiendo importantes desafíos ya que las PDI siguen siendo víctimas de violencia en algunas partes del país. Esto requiere un enfoque integral que incluya la prevención de las causas del desplazamiento y una estrategia sobre soluciones duraderas. Colombia no es el único país en las Américas con una situación de desplazamiento interno. El ACNUR también está involucrado en la protección y asistencia a las personas desplazadas o afectadas por el terremoto que arrasó Puerto Príncipe y causó gran sufrimiento en Haití el pasado mes de enero. El ACNUR está apoyando al Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos e implementando proyectos de impacto rápido a lo largo de la frontera con República Dominicana, así como en áreas de difícil acceso fuera de Puerto Príncipe.

Debe hacerse mención al papel cada vez más importante que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos desempeñan en la protección de los desplazados internos. La jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la Corte Constitucional de Colombia influye cada vez más en la conformación de las normas internacionales

para la protección de los desplazados internos. Esta jurisprudencia ha reiterado el derecho a no ser desplazados por la fuerza, la necesidad de abordar las necesidades de protección de las poblaciones de desplazados internos, que los movimientos de retorno deben llevarse a cabo en condiciones de seguridad y dignidad y, si este no fuera el caso, que deben ser exploradas otras alternativas, como la reubicación. Por otra parte, los órganos de derechos humanos de la OEA han subrayado la importancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, al tiempo que reafirma que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han sido incorporados en el marco constitucional de Colombia, también ha reiterado la necesidad de adoptar respuestas diferenciadas de protección para la PDI que tengan en cuenta la edad, el género y la diversidad.

### *Apatridia*

La apatridia será un tema importante en las conmemoraciones del próximo año. El Gobierno del Brasil ha apoyado activamente los esfuerzos para promover la adhesión a las convenciones sobre apatridia y para hacer frente a la apatridia a nivel mundial.

Los países de las Américas han abordado la cuestión de la apatridia mediante la adopción de marcos jurídicos nacionales para su prevención. La región tiene una generosa tradición de concesión de la nacionalidad sobre la base del *jus soli*, además del *jus sanguinis* y la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el primer tratado regional de derechos humanos que establece una salvaguarda contra la apatridia al nacer (artículo 20). Otros aspectos de la legislación sobre la nacionalidad en la región son generalmente coherentes con las normas internacionales. Como resultado de esto, la apatridia se produce, relativamente, con poca frecuencia.

Por otra parte, varios Estados de América Latina han establecido o están en proceso de establecer procedimientos de determinación para identificar a las personas apátridas y otorgarles tal estatuto en virtud de la Convención sobre apatridia de 1954 (México, Argentina y Costa Rica). Hasta ahora se han presentado pocos casos de personas apátridas que lleguen a la región en necesidad de protección, pero creemos que estos procedimientos son valiosos para enfrentar un importante vacío. En América del Norte, se ha introducido por primera vez en los Estados Unidos una legislación que proporcionaría una vía para la legalización de ciertas personas apátridas que viven en el país. Las

Américas son, por lo tanto, un aliado natural del ACNUR en nuestros esfuerzos a nivel mundial para abordar el problema de la apatridia.

Sin embargo, sólo 13 Estados de la región son Partes en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y sólo seis son Partes en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. La importancia de la prevención y la reducción de la apatridia y de la protección de los apátridas mediante la ratificación de los instrumentos internacionales se reconoció y subrayó recientemente en la resolución de la Asamblea General de la OEA del 8 de junio de 2010.

La adhesión a estos instrumentos en el caso de las Américas es compatible con los marcos jurídicos nacionales, así como con los tratados regionales de derechos humanos. La adhesión no sólo marca una diferencia para el Estado en cuestión, sino que también refuerza los estándares mundiales establecidos en ambas convenciones y fortalece los esfuerzos del ACNUR para hacer frente a la apatridia en otras regiones. En anticipación al 50º aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, el ACNUR ha puesto en marcha la *Campaña de las Convenciones sobre la Apatridia*, para la cual el Alto Comisionado ha hecho un llamado personal a los Estados para que se adhieran a las dos convenciones sobre apatridia. Nuestra Oficina está dispuesta a apoyar a los gobiernos que deseen ser Partes de dichas convenciones y aprecia altamente los esfuerzos emprendidos por algunos Estados de América Latina para adherir a tales convenciones en un futuro próximo.

### *Conclusión*

En conclusión, es evidente que debemos aprovechar las conmemoraciones para abordar los vacíos de protección en la región y en otros lugares. Esta reunión es sólo el inicio de un proceso que culminará en la reunión a nivel ministerial en diciembre del próximo año. Esperamos con interés escuchar una fuerte voz de las Américas con compromisos vanguardistas durante la reunión ministerial de los días 7 y 8 de diciembre de 2011 en Ginebra.