

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN LAS AMÉRICAS: DESARROLLOS RECIENTES

Documento presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA el 17 de febrero de 2005

I. INTRODUCCIÓN

En nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) quisiéramos agradecer la oportunidad brindada para compartir el día de hoy con los distinguidos miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos algunos desarrollos recientes en materia de protección internacional de los refugiados y otras personas del interés del ACNUR en el continente americano, en seguimiento a las resoluciones adoptadas el año pasado por la Asamblea General de la OEA.

Durante pasado año 2004 se produjeron a nivel mundial y regional importantes cambios para la protección de los refugiados. Los procesos de repatriación voluntaria en Afganistán, los Balcanes, Angola, Liberia y Sierra Leona permitieron que la cifra de refugiados y otras personas del interés del ACNUR bajara a poco más de 17 millones de personas; esto representa la cifra más baja en la última década. Sin embargo, tal y como compartiéramos con el Consejo Permanente de la OEA el año pasado, si bien se produjo una leve disminución en el número de personas bajo el amparo del ACNUR en Europa y Norteamérica, Latinoamérica y el Caribe fue la única región en el mundo en la que se observó un incremento en el número de personas del interés del ACNUR.

No obstante lo anterior, el incremento del número de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados latinoamericanos igualmente ha estado acompañado por un fortalecimiento progresivo de los marcos normativos y las instituciones nacionales encargadas de la determinación de refugiado, y ha propiciado espacios multilaterales de discusión y reflexión para buscar soluciones conjuntas a los nuevos retos del desplazamiento forzado en las Américas. Ciertamente, el fenómeno del desplazamiento forzado no tiene las dimensiones de la década de los ochenta, sino que se trata de personas que necesitan protección, inmersas dentro de los grandes flujos migratorios que atraviesan el continente.

Esto hace que en la actualidad en Latinoamérica coexistan varias situaciones: 1) países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados inmersos en los flujos migratorios regionales y continentales; 2) países que albergan a un número significativo de refugiados reconocidos y/o solicitantes de la condición de refugiado; y 3) países con programas emergentes de reasentamiento. En algunos países de la región estas situaciones convergen.

Durante el año 2004, nuestra región fiel a su generosa tradición de asilo y de protección al perseguido favoreció el desarrollo de un proceso consultivo entre los gobiernos latinoamericanos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para la conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados del 1984. Una vez más, nuestro continente subraya la importancia de los enfoques regionales creativos e innovadores para brindar protección y la búsqueda de soluciones adecuadas para los refugiados, y así sobre la base de los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida,

adopta la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.

II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN LAS AMÉRICAS.

El marco normativo e institucional para la protección de refugiados se ha fortalecido en los últimos años. Un importante número de países de América Latina han consagrado a nivel constitucional el derecho de asilo y la gran mayoría es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o de su Protocolo de 1967. Asimismo, la gran mayoría dispone de órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado. Algunos países reconocen que la persecución puede guardar relación con el género y la edad, teniendo presente las necesidades diferenciadas de protección de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y ancianos. Sin embargo, algunos de estos mecanismos nacionales son todavía incipientes y requieren para ser operativos de mayores recursos humanos, técnicos y financieros, incluyendo capacitación en materia de derecho internacional de los refugiados, y así garantizar un procedimiento justo y eficiente.

Nuestra Oficina continúa sus esfuerzos para lograr la ratificación continental de los instrumentos internacionales en materia de refugiados, y en este sentido, reiteramos nuestra cooperación y apoyo a los gobiernos de Barbados, Cuba, Granada, Guyana y Santa Lucía. Un total de 21 países del continente disponen ya de legislación interna en materia de refugiados, y existen actualmente proyectos de ley sobre refugiados en discusión en varios países del continente, tales como Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, y Uruguay, así como un proyecto de nueva ley de migración en Costa Rica.

ACNUR reitera a los Estados su disponibilidad para brindar asesoría técnica para la adopción y modificación de la legislación en materia de refugiados, así como su responsabilidad de vigilar la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de refugiados, de conformidad con el artículo 35 de la Convención de 1951, el artículo II del Protocolo de 1967 y el párrafo 8 de su Estatuto. En este sentido, lamentamos que un país de la región recientemente haya adoptado un nuevo decreto sobre refugiados, sin compartirlo previamente con nuestra Oficina.

Por otra parte, el fortalecimiento de las comisiones nacionales para la determinación de la condición de refugiado nos ha permitido que, en la actualidad, salvedad hecha de un país de la región, el ACNUR ya no realice el reconocimiento de la condición de refugiado bajo su mandato en las Américas, sino que sean los propios Estados, a través de sus órganos nacionales quienes tomen estas decisiones.

Para el año 2004, según las cifras oficiales del ACNUR, la población refugiada en las Américas ascendía a 623.900 personas, más 399.700 solicitantes de la condición de refugiado. De estas cifras, 38.300 refugiados y 7.200 solicitantes corresponden a América Latina y el Caribe. A esta cifra debemos agregar un total de 1,244.100 desplazados internos; la mayor cifra registrada en todo el mundo.

III. CONMEMORACIÓN DEL 20 ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984 Y ADOPCIÓN DE LA DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO DE 2004.

Durante el año 2004, con ocasión del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, el ACNUR conjuntamente con los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Consejo Noruego para Refugiados inició un proceso consultivo con los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil de América Latina tendiente a analizar los nuevos retos de la protección internacional en la región.

La primera reunión sub-regional preparatoria se realizó en San José, Costa Rica, del 12 al 13 de agosto con la participación de gobiernos, instituciones de Estado y sociedad civil de México, los países de América Central y una representación de países del Caribe. La segunda reunión regional con el mismo ámbito de representación, se llevó a cabo en Brasilia, Brasil los días 26 y 27 de agosto y reunió a los países de MERCOSUR, más Chile y Bolivia. La tercera reunión sub-regional fue convocada por el ACNUR y contó con la participación de los países de la región andina (Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela) y tuvo lugar en Cartagena de Indias los días 16 y 17 de septiembre. Finalmente, el Consejo Noruego de Refugiados coordinó en Bogotá, Colombia, el 7 y 8 de octubre, la cuarta reunión sub-regional en la cual participaron representantes de las organizaciones de la sociedad civil de la región andina.

Las conclusiones y recomendaciones de las cuatro reuniones sub-regionales se vieron plasmadas en la Declaración y Plan de Acción de México, adoptados en el evento conmemorativo final, celebrado en Ciudad de México, el pasado 15 y 16 de noviembre, bajo los auspicios del Gobierno de México. Dicho evento conmemorativo contó con la participación de representantes gubernamentales de 20 países, quienes adoptaron la Declaración y Plan de Acción de México, así como de países observadores, organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de la región. El señor Ruud Lubbers, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, igualmente participó activamente en el evento conmemorativo final.

El proceso conmemorativo del 20 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados permitió a los gobiernos, expertos regionales, organismos internacionales y los representantes de la sociedad civil analizar conjuntamente los principales desafíos que enfrenta la protección de los refugiados en América Latina e identificar conjuntamente líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu pragmático y creativo que propugna la Declaración de Cartagena.

Así, el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena constituyó no sólo una oportunidad para conmemorar, sino también para reafirmar el compromiso de los Estados con la protección internacional de los refugiados a través de la adopción de la Declaración y Plan de Acción de México.

El proceso consultivo ha permitido reconocer la importante contribución de América Latina y del Sistema Interamericano a la protección internacional de los refugiados a través de las normas, la jurisprudencia y la doctrina regional, fortaleciendo la aplicación de enfoques regionales creativos e innovadores para la búsqueda de soluciones adecuadas para los refugiados y otras personas que requieren protección.

En este sentido, la Declaración de México reafirma y subraya los principios básicos de la protección internacional de refugiados, la importancia de la complementariedad de las distintas

ramas del derecho internacional (derechos humanos, derecho internacional de refugiados y derecho internacional humanitario) para la protección de la persona humana, y sienta las bases para la implementación de la Agenda para la Protección y la iniciativa Convención Plus en América Latina.

En efecto, se trate de un enfoque regional que subraya la importancia de los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida para encontrar soluciones adecuadas para los refugiados y otras personas que requieren protección. El Plan de Acción hace un llamado a la comunidad internacional para que apoye con más recursos técnicos y financieros a los países de la región que reciben un número considerable de refugiados, a la vez que favorece la cooperación sur-sur, subrayando el papel de América Latina como tierra de asilo y soluciones innovadoras.

El Plan de Acción de México es una importante herramienta regional para fortalecer la protección internacional en América Latina. Se trata del primer plan de acción adoptado por consenso por 20 países latinoamericanos, con la amplia participación de los propios Estados, los organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región.

IV. PRINCIPALES COMPONENTES DEL PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA.

El Plan de Acción de México consta de tres componentes fundamentales: la protección internacional, las soluciones duraderas y los mecanismos de seguimiento. En la parte de protección el plan de acción favorece la investigación y el desarrollo doctrinal a efectos de profundizar el conocimiento del Derecho Internacional de los Refugiados en Latinoamérica, así como la formación y el fortalecimiento institucional. Se dará prioridad al desarrollo de un "Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados", dirigido a funcionarios de Estado y a la sociedad civil organizada en redes de protección, y a la implementación de un "Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados". Estos programas serán complementados por un "Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección", que deberá atender las necesidades de las organizaciones no gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos.

El componente de soluciones duraderas señala la importancia de la difusión de buenas prácticas en la región, propiciando la cooperación sur-sur, y el enfoque creativo de la Declaración de Cartagena de los Refugiados de 1984, así como la necesidad de atender dos situaciones específicas con el apoyo de la comunidad internacional. Por un lado, la situación de un número creciente de refugiados de extracción urbana asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina, y la situación de un gran número de ciudadanos colombianos en las zonas fronterizas con Colombia de Ecuador, Panamá y Venezuela, en su mayoría indocumentados y necesitados de una acción urgente de protección y asistencia humanitaria dada su alta vulnerabilidad.

Nuevamente, propiciando un enfoque regional creativo, el Plan de Acción propone un programa de autosuficiencia e integración local "Ciudades Solidarias", un programa integral de fronteras solidarias y un programa de reasentamiento solidario.

El Programa de Autosuficiencia e Integración "*Ciudades Solidarias*" pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados "movimientos irregulares o secundarios", pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicos y culturales del refugiado y busca propiciar la integración de un número determinado de refugiados en varios centros urbanos "piloto" de América Latina.

Por su parte, el **programa integral de fronteras solidarias** tiende a promover una respuesta humanitaria a favor de quienes requieren y merecen protección internacional, y a atender las necesidades básicas de infraestructura y de acceso a servicios comunitarios, en particular en materia de salud y educación, y facilitar la generación de fuentes de empleo y proyectos productivos, propiciando el desarrollo fronterizo, para lo cual se propone un enfoque territorial y no poblacional, que beneficie igualmente a las comunidades receptoras.

Finalmente, por iniciativa de Brasil, se incluyó un novedoso **programa regional de reasentamiento solidario** para refugiados latinoamericanos, enmarcado en los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. Esta iniciativa ha sido acogida con beneplácito por los otros países de la región y nos complace informarles que el Gobierno de Argentina recientemente comunicó al ACNUR su interés y compromiso de asociarse a esta propuesta, y así recibir refugiados que se encuentran en otros países de América Latina. El ACNUR confía que sobre la base de la amplia experiencia acumulada en materia de reasentamiento por parte de Canadá y Estados Unidos de América, y de los programas emergentes de reasentamiento por Brasil y Chile, otros países de la región puedan asociarse a esta iniciativa de reasentamiento solidario para refugiados latinoamericanos, con el apoyo decidido de la comunidad internacional.

Asimismo, el Plan de Acción de México prevé distintos mecanismos para garantizar su implementación y seguimiento tanto a nivel regional como nacional.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

El ACNUR quisiera agradecer tanto a los gobiernos aquí representados, así como a los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano por todo el apoyo brindado durante el proceso conmemorativo del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. La Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina son un ejemplo claro del compromiso de nuestro continente con la protección del perseguido.

El ACNUR renueva su voluntad y compromiso de continuar colaborando con la OEA y los Estados aquí representados para la efectiva implementación del Plan de Acción de México, y reitera su llamado a la comunidad internacional para que proporcione mayores recursos técnicos y financieros a los países de la región que reciben y brindan protección a los refugiados.

En un mundo donde proliferan las políticas restrictivas de asilo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el señor Ruud Lubbers, manifestó su complacencia porque nuestra región no sólo haya reafirmado su compromiso con la protección de refugiados sino que nuevamente contribuya con el desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados, a través de enfoques regionales creativos e innovadores. En este sentido, el Plan de Acción de México es un ejemplo más de que nuestra región busca soluciones pragmáticas para sus propios refugiados.

(UNHCR/ACNUR)