

XI CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACION (CRM)
San Salvador, 04-05 de mayo de 2006

LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (PROCESO PUEBLA) Y LOS
NUEVOS RETOS PARA LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN LA
REGIÓN

Señora Presidente,
Excelentísimos Señores y Señoras Viceministros de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración,
Distinguidas delegaciones,
Estimados colegas de OIM, de las distintas Agencias de Naciones Unidas
Estimados amigos y amigas, todos y todas,

En nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados agradezco la oportunidad brindada por la Conferencia Regional sobre Migración para referirme a los nuevos retos de la protección internacional de refugiados en la región. Es para mí un honor participar por primera vez en este foro multilateral de diálogo, como Representante Regional del ACNUR para México, Belice, Centroamérica y Cuba, y referirme al vínculo existente entre la migración y la protección de refugiados así como la importancia de que la gestión migratoria sea compatible con los principios y normas de la protección internacional de los refugiados, particularmente frente a los flujos migratorios mixtos que caracterizan a esta región; todos temas de alta importancia en el contexto regional actual y en los cuales he tenido la suerte de trabajar estrechamente con los Estados y los colegas de OIM en mis puestos anteriores, sobre todo en Europa y Asia.

I. EL VÍNCULO ENTRE MIGRACIÓN Y ASILO.

La migración y la protección de refugiados son temas totalmente distintos, pero complementarios. Sin embargo, en no pocas oportunidades, se confunden en los debates sobre migración irregular o ilegal, y en la aplicación de las medidas de control para combatirla. Esto crea muchas veces distorsiones y malentendidos tanto en la opinión pública como en los políticos.

La confusión entre migración y protección de refugiados hace que las políticas de asilo estén siendo subsumidas por las políticas migratorias y, a su vez, conlleva que las medidas de control migratorio se apliquen de manera indiscriminada a los solicitantes de asilo y refugiados, a quienes se presume como migrantes, en tanto en muchos casos provienen de los mismos países, utilizan las mismas rutas, los mismos medios y recurren a los servicios de redes de traficantes para obtener acceso a un territorio seguro.

En consecuencia, para preservar el asilo y la protección internacional de refugiados es necesario entender mejor el complejo fenómeno de la migración, y en particular, la composición de los flujos migratorios mixtos. Para ello, hay que entender el carácter complementario de la migración y el asilo, pero es necesario igualmente establecer una clara distinción entre migrantes y refugiados. Esta distinción no niega los derechos inherentes de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio. Sin embargo, una buena gestión migratoria ha de ser respetuosa de los principios y normas del Derecho Internacional de Refugiados. Esto presupone que los Estados cuenten con salvaguardas específicas o mecanismos concretos para identificar a las personas necesitadas de protección internacional.

II. FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS

La dinámica de desplazamiento forzado ha cambiado en la región, tanto ante la ausencia de flujos masivos, de campamentos de refugiados, y de conflictos armados internos y situaciones de violencia generalizada. Conjuntamente con los Estados, atendemos a un creciente número de casos individuales de refugiados provenientes principalmente de la región andina y el Caribe, así como de otros continentes. Sin embargo, en ambas situaciones, hoy los solicitantes de asilo y los refugiados están inmersos dentro de los grandes flujos migratorios que atraviesan la región de sur a norte.

La protección internacional de los refugiados en esta región presupone el entendimiento de la dinámica de los flujos migratorios, dentro de los cuales igualmente se encuentran los solicitantes de asilo y refugiados. Hoy el reto es apoyar a los Estados para que dispongan de los mecanismos adecuados para identificar y brindar protección internacional a quienes la necesitan, y que se encuentran inmersos dentro de esos grandes flujos migratorios mixtos. Esto implica tanto el fortalecimiento de los marcos normativos e institucionales para la protección de refugiados, como el establecimiento de salvaguardas específicas de protección que permitan, a los Estados, y en particular a sus funcionarios de migración y fronteras, y a sus órganos nacionales para la determinación de la condición de refugiado, identificar y diferenciar claramente a los migrantes y a los refugiados.

En un mundo globalizado, subsisten las necesidades humanitarias de protección de refugiados, pero reconocemos que también ha cambiado el contexto dentro del cual se brinda esta protección, me refiero a la dinámica de los flujos migratorios mixtos. Por un lado, somos conscientes que en no pocas oportunidades los migrantes utilizan los mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado para tratar de legalizar su situación migratoria en un país, y por otro lado, los refugiados al igual que los migrantes utilizan las mismas rutas, los mismos medios y son también objeto de tráfico de personas y víctimas de trata de redes criminales organizadas.

Precisamente por ello es necesario subrayar y entender mejor el vínculo existente entre migración y asilo, sus causas y sus efectos, y en particular, el reto es cómo la gestión migratoria debe ser compatible con la protección de los refugiados, en particular respecto de los flujos migratorios mixtos. Esto implica un trabajo conjunto de los Estados, las agencias de las Naciones Unidas, OIM y otros organismos internacionales, y las organizaciones de la sociedad civil.

III. EL CONTEXTO REGIONAL

Habida cuenta que la dinámica del desplazamiento forzado ha cambiado, y en tanto los refugiados están inmersos dentro de los flujos migratorios que atraviesan el continente, Ustedes se preguntarán quiénes son hoy las personas necesitadas de protección internacional en la región.

Durante el año 2005 las solicitudes de asilo presentadas en países industrializados registraron un drástico descenso por cuarto año consecutivo, llegando a alcanzar el nivel más bajo en dos décadas (1987). Así las solicitudes de asilo presentadas en Canadá representan el número más bajo desde 1985. No obstante este descenso en la cifra de solicitudes de asilo en los países industrializados, Estados Unidos de América continúa siendo el segundo país de asilo a nivel mundial con 48.000 nuevas solicitudes (Francia el primer con 50.000). Esta disminución en el número de solicitudes de asilo en el caso de Canadá y Estados Unidos de América representa un descenso del 54% en comparación con el año 2001.

Es importante observar que en el caso de los países industrializados, el mayor incremento de las solicitudes de asilo, se dio respecto de ciudadanos iraquíes y haitianos (en ambos casos el incremento fue del 27%), quienes se encuentran dentro de las 10 principales nacionalidades de los solicitantes de asilo.

Por otra parte, resulta relevante indicar que, por segundo año consecutivo, han disminuido las solicitudes de asilo en los países industrializados. Esto contrasta con el incremento del número de solicitantes de asilo y refugiados en Latinoamérica y el Caribe, donde se estima que existen un total de 3 millones de personas del interés del ACNUR, principalmente ciudadanos colombianos necesitados de protección, tanto al interno de su país como en los países vecinos. Asimismo, la región continúa recibiendo casos individuales de solicitantes de asilo de otros continentes, principalmente de África.

IV. NIÑOS NO ACOMPAÑADOS Y TRATA DE PERSONAS DENTRO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS.

Dentro de los flujos migratorios mixtos que atraviesan el continente de sur a norte, y la necesidad de establecer salvaguardas específicas para la identificación de quienes requieren protección internacional, es importante prestar especial atención a las necesidades de protección de los niños no acompañados y a las víctimas de la trata de personas. En efecto, los niños no acompañados y las mujeres, migrantes y refugiados, son particularmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos y a ser objeto de tráfico de personas o víctimas de trata.

Reconocemos que las necesidades de protección de niños no acompañados y de las víctimas de trata van más allá del mandato del ACNUR, salvedad hecha de aquellos necesitados de protección internacional. La atención de sus necesidades de protección presupone la cooperación estrecha con los Estados, otras agencias de las Naciones Unidas, la OIM y otros organismos internacionales, y las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, me complace informarles que recientemente (a principios de abril) el ACNUR adoptó lineamientos específicos que pueden servir de guía para la acción de los gobiernos, los funcionarios del ACNUR y de las organizaciones de la sociedad civil. Estos lineamientos se refieren a aquellas situaciones en las cuales la víctima de trata de personas, puede igualmente reunir las condiciones para ser reconocida como refugiado bajo los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

En materia de trata de personas, el ACNUR tiene un interés doble, a saber: La Oficina tiene la responsabilidad de garantizar que las personas de su interés no lleguen a ser víctimas de la trata. También nos interesa que se establezca si las personas que han sido víctimas de la trata necesitan protección internacional, en tanto podrían temer enfrentar persecución al regresar a su país de origen, o que quienes temen ser víctimas de trata o comparezcan como testigos, tengan acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente.

El hecho que una víctima de trata puede a la vez ser un refugiado en necesidad de la protección internacional está implícitamente reconocido en la cláusula de salvaguardia del artículo 14 del Protocolo de Palermo sobre la Trata de Personas, el cual establece:

“1. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en

particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos.”

Ahora bien, es claro que los mismos lineamientos establecen que no todas las víctimas o potenciales víctimas de la trata de personas se encuentran en el ámbito de la definición de refugiado. Las víctimas de trata podrían ser reconocidas como refugiados en la medida que tengan un temor fundado de persecución y satisfagan los otros criterios establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

V. RETOS REGIONALES PARA LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS

A efectos de garantizar que la gestión migratoria sea consistente con la protección internacional de los refugiados, particularmente, respecto del tratamiento de los flujos migratorios mixtos, nuestra Oficina quisiera respetuosamente resaltar los siguientes siete puntos:

1. Es necesario consolidar aquellos mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado que son todavía incipientes y formalizar los procedimientos *ad hoc*, aún en el caso de aquellos países que reciben un número pequeño de solicitantes y refugiados.
2. Se requiere reactivar los mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado en algunos países que forman parte de la Conferencia Regional sobre Migración, como compromiso solidario con la protección de refugiados y para contribuir a evitar los movimientos secundarios o irregulares de refugiados a otros países de la región en busca de protección internacional.
3. La Oficina reitera su disposición para apoyar los esfuerzos de los Estados que están en proceso de adoptar normativa interna en materia de refugiados o revisando su legislación migratoria.
4. Es importante continuar promoviendo los talleres regionales de capacitación dirigidos a funcionarios de frontera y migración, con el apoyo de los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos de América y México, y la participación del ACNUR a través de un módulo de protección de refugiados, a efectos de propiciar el intercambio de buenas prácticas.
5. Debe contarse con salvaguardas específicas de protección que permitan la identificación de los solicitantes de asilo y refugiados dentro de los movimientos migratorios mixtos,
6. Estas salvaguardas específicas han de permitir identificar y establecer las necesidades de protección de los niños no acompañados y de las víctimas de la trata de personas
7. El tratamiento de los flujos migratorios mixtos, así como la identificación de los solicitantes de asilo y refugiados dentro de esos flujos mixtos, y la valoración de las necesidades de protección de niños no acompañados y de las víctimas de la trata de personas, presuponen un trabajo conjunto entre Estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

El ACNUR valora el compromiso de los Estados aquí representados con la protección internacional de refugiados y renueva su voluntad de continuar apoyándoles en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Les agradecemos su apoyo y les reiteramos nuestra disposición para continuar brindándoles asesoría técnica para la identificación y protección de refugiados dentro de los flujos migratorios mixtos.

Estamos seguros que el Proceso Puebla, con el dinamismo y la flexibilidad que le caracterizan como foro regional multilateral, continuará siendo un ejemplo pionero de la importancia de analizar y comprender mejor el vínculo existente entre migración y asilo, y para garantizar que la buena gestión migratoria sea compatible con los principios y normas de derecho internacional de refugiados.

Finalmente, quisiéramos reiterar a los Estados que la implementación exitosa de las medidas de control migratorio presupone la existencia de programas específicos de reintegración de la población migrante en los países de origen que permitan atender adecuadamente sus necesidades.

(UNHCR/ACNUR)