



13 de octubre de 2009

Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en las Américas Consideraciones de Protección en el contexto de la Migración Mixta

San José, Costa Rica
19-20 de noviembre de 2009

1. Antecedentes

Los movimientos migratorios en muchas regiones, incluyendo las Américas se han hecho más complejos en los años recientes y se caracterizan por ser cada vez más “mixtos”. Las personas viajan juntas, utilizan los mismos medios de transporte, emplean los mismos traficantes y están expuestos a los mismos riesgos y abusos, pero sus motivaciones para trasladarse de un lugar a otro difieren entre los individuos y grupos. Para algunos las razones son las preocupaciones de protección que fuerzan a las personas a huir sus países de origen para salvaguardar su propia seguridad o para proteger su integridad y dignidad, y las de sus familias.

En 2006, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) lanzó “La Protección de los Refugiados y la Migración Mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos (Plan de los 10 Puntos)”¹ para apoyar a los Estados a desarrollar estrategias migratorias integrales sensibles a la protección. Para poner en marcha el Plan a nivel regional, cuatro conferencias regionales de socios han sido organizadas, incluyendo una en las Américas². La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como parte de su compromiso con el principio que la migración ordenada y segura beneficia a los gobiernos, a los migrantes y a la sociedad, igualmente ha reiterado la importancia de las políticas migratorias integrales que responden efectivamente a los retos de la migración mixta, de conformidad con el derecho internacional, incluyendo las obligaciones de protección de derechos humanos y del derecho de refugiados³.

¹ ACNUR: La Protección de los Refugiados y la Migración Mixta: El Plan de los 10 Puntos, rev.1 enero, 2007, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>.

² Estas conferencias forman parte de un proyecto financiado por la Comisión Europea sobre el Plan de los 10 Puntos. Se puede obtener más información sobre este proyecto en: <http://www.unhcr.org/497730212.html>

³ Ver la nota de discusión de la OIM para el Diálogo Internacional sobre Migración “Los Retos de la migración irregular: Respondiendo a los Flujos migratorios mixtos” disponible en http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/96/MC_INF_294.pdf

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), así como los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, han subrayado la necesidad de tener leyes y prácticas migratorias que aseguren el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes.

La contribución total de América Latina y el Caribe a los movimientos migratorios globales asciende a alrededor de 25 millones de personas, lo cual equivale a más del 13%, según las estimaciones⁴. En los últimos años, los países del continente han experimentado movimientos migratorios irregulares, ya sea como países de origen, de tránsito o de destino, o una combinación de estas situaciones. Estos movimientos son principalmente intrarregionales, con los Estados Unidos de América albergando al mayor número de migrantes y refugiados, pero igualmente tienen lugar a países fuera del continente (principalmente a Europa)⁵. Además de los patrones migratorios tradicionales del sur hacia el norte, se han documentado crecientes movimientos migratorios del sur hacia el sur, principalmente en América Latina. El porcentaje de mujeres y niñas que forman parte de los movimientos migratorios intrarregionales es particularmente alto.

Las principales razones de estos movimientos son la exclusión social, la discriminación, la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la crisis económica, los desastres ambientales y las grandes reformas estructurales en muchos países de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, existe un pequeño pero, no obstante, significativo porcentaje de hombres, mujeres y niños que buscan protección internacional en el continente. Huyen de la persecución, ya sea por violaciones de derechos humanos, conflicto armado, violencia de pandillas, a menudo debido a las actuaciones de agentes no estatales⁶. Otros son víctimas de trata de personas, quienes han sufrido engaño o coacción para los propósitos de explotación. Asimismo, existen varias categorías de migrantes indocumentados que requieren un tratamiento especial desde una perspectiva de derechos humanos, independientemente de su estatus migratorio. Estas incluyen, por ejemplo, niños migrantes no acompañados y migrantes que han sido objeto de violencia sexual, pero otras categorías de personas podrían ser consideradas.

Las Oficinas del ACNUR en América Latina y el Caribe también están reportando un pequeño pero creciente número de solicitantes de asilo de países de origen de refugiados en África (y en menor medida también en Asia y el Medio Oriente) quienes llegan dentro de movimientos más grandes de migrantes de estas mismas regiones. Algunos de estos solicitantes de asilo han sido ya reconocidos como refugiados en países vecinos a los

⁴ Entre los años 2000 y 2005, el número de migrantes de América Latina y el Caribe se incrementó en 400.000 personas. UNDESA, División sobre Población, Tendencias sobre la Migración Global: Véase: <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>

⁵ OIM Informe Mundial de las Migraciones 2008, “Managing Labor Mobility in the Evolving Global Economy”

⁶ El número estimado de refugiados en las Américas asciende a 803.500 personas, lo cual representa un 8 por ciento de la población refugiada mundial. Véase ACNUR, Tendencias Globales 2008: Refugiados, Solicitantes de asilo, Repatriados, Desplazados Internos y Apátridas. 16 de junio de 2009, pp. 7 y 8, disponible en: <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>.

suyos. Han viajado a las Américas en busca de protección efectiva y soluciones duraderas que son inalcanzables en sus primeros países de asilo.

Los retos de protección que surgen en el contexto de la migración marítima, tales como las situaciones de riesgo y prácticas de interceptación que involucran a botes con migrantes y refugiados se añaden a este complejo panorama regional.

Durante el período comprendido entre enero de 2008 y julio de 2009, 260 personas fueron reportadas como ahogadas o perdidas en el mar en la región norte del Caribe⁷, incluyendo a un pequeño número de personas buscando protección como refugiados. Al igual que en otras regiones, el tráfico ilícito de personas es uno de los elementos característicos de la migración irregular en toda la región y representa difíciles retos para los Estados quienes tienen un interés legítimo en prevenir y combatir el crimen organizado transnacional.

Las fronteras son áreas particularmente sensibles para los migrantes y refugiados que no tienen la documentación de ingreso requerida. Las violaciones de derechos humanos y los abusos a menudo tienen lugar en las áreas próximas a las fronteras.

En este contexto, el ACNUR, la OIM y los Estados se enfrentan a crecientes dificultades para garantizar salvaguardas adecuadas de protección para los refugiados y otras categorías de personas con necesidades de protección, como las víctimas de trata. Los Estados han respondido a los retos de estos movimientos irregulares mixtos principalmente a través de crecientes medidas de control, a menudo sin incorporar suficientes salvaguardas de protección. La aplicación de medidas migratorias de control sin salvaguardas de protección pueden tener y tienen como resultado falencias y brechas en la protección – por ejemplo, casos de *refoulement* o detenciones prolongadas de refugiados, solicitantes de la condición de refugiado o migrantes irregulares y denegación de acceso, movimientos secundarios de refugiados debido a la falta de acceso efectivo a los procedimientos de asilo, falta de atención de un creciente número de niños no acompañados y respuestas inadecuadas de protección para víctimas de trata.

Sin embargo, también hay algunos desarrollos alentadores, tales como un número de prácticas innovadoras de protección y proyectos que han sido desarrollados dentro del marco del Plan de los 10 Puntos. Las agencias internacionales están realizando cada vez más esfuerzos conjuntos, para enfrentar los retos de la migración mixta. Uno de estos ejemplos en las Américas es el seminario anual sobre migración mixta que organizan la OIM y el ACNUR en el Caribe. Los mecanismos de identificación y referencia de víctimas de trata de personas en los cuales participan distintas agencias constituyen otro ejemplo.

⁷ Esta cifra se refiere sólo a las tragedias marítimas reportadas por las autoridades nacionales y/o las Guardias costeras como resultado de operaciones de salvamento en el mar y pueden no reflejar la verdadera magnitud del problema. El número total de muertes en alta mar continúa siendo desconocido.

2. El trabajo de los foros regionales sobre migración

Los foros migratorios subregionales, tales como la Conferencia Regional sobre Migración (el Proceso Puebla), la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y la serie de seminarios conjuntos de OIM/ACNUR en el Caribe, han hecho progresos al incorporar asuntos de protección en las discusiones sobre políticas regionales de gestión migratoria. Por ejemplo, nuevas leyes sobre refugiados han sido adoptadas en varios países, al igual que se ha aprobado legislación para proteger a las víctimas de trata y algunos países ahora garantizan a los migrantes iguales derechos que a los nacionales. Acuerdos intrarregionales y de libre movimiento (MERCOSUR y CA-4) han sido puestos en práctica.

La Cumbre Iberoamericana sobre Migración y Desarrollo Social, que tuvo lugar en noviembre de 2007, en Montevideo, Uruguay⁸ destacó la importancia del respeto de los Estados al derecho internacional de refugiados y al derecho internacional de los derechos humanos cuando traten los asuntos migratorios, en particular respecto al ejercicio de su derecho de regular el ingreso y la permanencia de extranjeros en sus territorios así como cuando otorguen la protección especial que hay que brindarle a los niños refugiados.

A pesar del progreso alcanzado⁹, el principal enfoque de estos foros migratorios ha sido hasta ahora orientado hacia la coordinación interestatal. No obstante que estos foros han permitido alguna consideración de los temas de protección, las preocupaciones de protección y las responsabilidades de protección no han estado siempre en la raíz de las discusiones de políticas entre los Estados. El carácter subregional de estos foros ha limitado también el intercambio de información, la cooperación estatal y la transferencia de buenas prácticas entre los Estados y las diferentes subregiones del continente.

3. La Conferencia Regional

En el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Retos de la Protección (“El Diálogo”) de diciembre de 2007 auspiciado por el ACNUR, el Alto Comisionado, señor António Guterres, enfáticamente subrayó la necesidad de respetar los derechos y de proteger el bienestar de todas las personas, independientemente de los motivos de su salida. El Diálogo llamó la atención sobre la necesidad de contar con enfoques coherentes e integrales para enfrentar los retos de la migración, que reconcilien la responsabilidad de proteger a los refugiados y otras personas con necesidades específicas con las tareas legítimas de aplicar la ley, el control migratorio y la gestión migratoria. El Diálogo

⁸ Información sobre la Cumbre está disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4604.pdf>.

⁹ Estados Miembros tanto de la Conferencia Regional sobre Migración como de la Conferencia Sudamericana sobre las Migraciones han reiterado su compromiso con la protección de refugiados y el respeto de los derechos humanos de los migrantes en sus declaraciones, planes de acción y lineamientos regionales. Salvaguardas de protección para solicitantes de asilo y refugiados en el caso de retorno de migrantes regionales y extra-regionales así como para el retorno de niños víctimas de trata de personas y el retorno de niños no acompañados han sido debidamente incorporadas en los lineamientos regionales adoptados por la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla). Para más información, véase: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6253.

igualmente hizo un llamado para una creciente colaboración entre las organizaciones internacionales concernidas¹⁰.

Como seguimiento del Diálogo, el ACNUR ha organizado una serie de conferencias regionales sobre protección de refugiados y migración internacional. Esta tercera conferencia responde a los movimientos migratorios mixtos en las Américas. La Conferencia está siendo co-organizada, bajo los auspicios del Gobierno de Costa Rica, conjuntamente por el ACNUR, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la OIM, con la cooperación del apoyo del ACNUDH. La Conferencia cuenta con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

La Conferencia regional tiene como objetivo dar más visibilidad a las consideraciones de protección en el contexto de las dinámicas migratorias regionales y promover enfoques de gestión que respeten los imperativos de protección.

Los resultados de estas discusiones serán usados *inter alia* por el ACNUR para desarrollar una estrategia regional específica de implementación basada en el Plan de los 10 Puntos.

3.1 Objetivos

El desarrollo de estrategias migratorias sensibles a la protección requiere de un enfoque integral y de colaboración, construido sobre alianzas sólidas entre los Estados, las organizaciones internacionales, la academia y las organizaciones de la sociedad civil. Sobre la base de los avances y logros de los *foros* regionales sobre migración, esta Conferencia Regional ofrecerá a los participantes la oportunidad de:

- Identificar los principales retos de protección en el contexto migratorio mixto en el continente americano, incluyendo aquellos específicamente referidos a los refugiados;
- Recolectar buenas prácticas y lecciones aprendidas relativas a la identificación y protección de refugiados, víctimas de trata y migrantes con necesidades específicas;
- Desarrollar recomendaciones relativas a salvaguardas de protección para las medidas de control migratorio y manejo de fronteras;
- Identificar áreas donde los Estados requieren más apoyo específico por parte de ACNUR, de la OIM, de otras organizaciones internacionales y no gubernamentales para desarrollar e implementar respuestas de protección dentro del contexto de la migración mixta;

¹⁰ Más información sobre el Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos en materia de Protección está disponible en <http://www.unhcr.org/476146702.html>.

- Fortalecer el intercambio de información y el diálogo entre las organizaciones internacionales con mandatos complementarios e identificar nuevas oportunidades para la cooperación interagencial a nivel nacional y regional; y
- Contribuir con una perspectiva regional al desarrollo global de la política del ACNUR sobre la protección internacional y la migración mixta (el Plan de Acción de los 10 Puntos) y al fortalecimiento del Plan de los 10 Puntos como un instrumento de acción conjunta en la región de las Américas.

3.2 Participación y organizaciones co-patrocinadoras

Representantes de 20 Estados y territorios, conjuntamente con académicos y representantes de la sociedad civil de Norteamérica, América Latina y el Caribe son invitados. La selección de los Estados se hizo de acuerdo con los siguientes criterios: 1) países más afectados por las dinámicas de los movimientos migratorios mixtos; 2) principales países de destino en las Américas y el Caribe, y 3) países que actualmente ostentan la Presidencia *pro-tempore* de los principales foros migratorios regionales.

Los organizadores también buscan el apoyo de organizaciones internacionales y regionales que tienen un interés en la protección de refugiados o en las dimensiones más amplias de la protección de la migración mixta, basadas en sus mandatos complementarios y experticia.

3.3 Propuestas para la agenda

Además del número limitado de presentaciones en la plenaria, grupos de trabajo temáticos serán conformados para desarrollar los temas, y de tal forma garantizar un diálogo abierto entre los participantes. Los grupos de trabajo se reunirán separadamente y reportarán a las sesiones de la plenaria. Las principales conclusiones y recomendaciones de la Conferencia serán compartidas con los participantes, y las presentaciones serán publicadas.

Sesiones introductorias:

- Sesión de apertura
- Tendencias regionales y patrones de la migración en el continente
- Panorama de los principales retos regionales de protección
- Perfiles de los refugiados y de las poblaciones que solicitan asilo en el continente
- El Plan de los 10 Puntos en las Américas

Temas sugeridos para los grupos de trabajo / sesiones temáticas:

- **Protección de los derechos humanos de las personas que participan en los movimientos migratorios independientemente de su condición** (previniendo abusos durante el viaje y la estadía, asegurando el salvamento en el mar, acceso a mecanismos de recepción apropiados y no discriminatorios que tomen en cuenta las normas y estándares internacionales aplicables).

- **Identificación, perfiles y mecanismos de referencia** (diferenciación en los puntos de ingreso, acceso al territorio, herramientas para identificar los perfiles, cooperación de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales).
- **Solicitantes de asilo y refugiados** (acceso a los procedimientos de asilo, motivaciones mixtas en el contexto de los movimientos de refugiados, refugiados y solicitantes de asilo objeto de tráfico, movimientos secundarios de solicitantes de asilo y refugiados, soluciones duraderas).
- **Víctimas de trata** (campañas de sensibilización, identificación, protección, mecanismos de referencia, el nexo entre asilo y trata de personas, albergues seguros, apoyo legal, médico y psicológico, retorno voluntario al país de origen y recepción e reintegración a la llegada).
- **Niños** (protección, niños solicitantes de asilo, niños víctimas de trata, determinación del interés superior del menor y soluciones).
- **Víctimas de violencia física o sexual o trauma.**
- **Sistemas de ingreso sensibles a la protección** (riesgos del tráfico ilícito de personas, mecanismos de control sensibles a la protección.)
- **Cooperación intrarregional** (compartiendo ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas).

Sesiones de clausura:

- Informes de los Grupos de Trabajo
- Resumen, recomendaciones y acciones de seguimiento