

**SESIÓN ESPECIAL SOBRE TEMAS DE ACTUALIDAD DEL DERECHO
INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS**

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Washington DC, 29 de enero de 2008

BASE DE LA EXPOSICIÓN DE LA DRA. ADRIANA ALFONSO

Jefa de la Oficina de Temas Internacionales
Presidenta Alternativa del Comité de Elegibilidad para los Refugiados (C.E.Pa.Re.)
Dirección Nacional de Migraciones
Ministerio del Interior
República Argentina

Desde el inicio de la humanidad las personas han migrado, sin embargo hoy más que nunca la temática de las migraciones está presente en todas las agendas internacionales.

Mujeres, hombres y niños dejan sus países de origen para radicarse en nuevos destino motivados por diversas razones. Mientras la gran mayoría de estas personas se traslada buscando una mejor calidad de vida otras, un número mucho mas reducido y mucho más vulnerable, se ven obligadas a huir debido a las violaciones de sus derechos humanos, a persecuciones que les hacen temer por su vida o libertad, a conflictos armados, etc.

Analizando el panorama internacional y su posible futuro es dable suponer que el abordaje de la movilidad humana será cada vez más complejo y se consolidará como un actor primordial en la agenda política global.

Frente a esa proyección de futuro la sociedad internacional debería reflexionar acerca de la necesidad que el avance de la globalización contribuya al abordaje multilateral de temas como el que nos ocupa, buscando soluciones consensuadas internacionalmente cuya implementación deberá ser ineludiblemente coordinada entre los países y su basamento fundamental la solidaridad internacional.

El interés de la comunidad interamericana en materia de protección internacional forma parte de la centenaria tradición de asilo de la región. Se debe reconocer que nuestra región ha sido pionera en la protección y la búsqueda de soluciones duraderas para las personas que requieren protección, basándose para ello en la convergencia y complementariedad de las distintas ramas del Derecho Internacional: derechos humanos, derechos de los refugiados y derecho internacional humanitario.

Sin perjuicio de lo dicho y a pesar que los países de América han trabajado a lo largo de los años para ayudar a los refugiados, lo cierto es que América Latina continúa siendo, desafortunadamente, una región de origen de grandes números de refugiados. Cada año miles de personas huyen del conflicto de Colombia, para buscar protección en otros países de la región.

El Plan de Acción de México, en el marco arriba descrito en los párrafos anteriores el, no resulta una medida aislada, ni una reacción espasmódica, se trata de un paso más en la conformación de una clara postura regional sobre la materia de derechos humanos y protección de quien lo necesita. Una postura razonada y a la vez visceral de países que se encuentran unidos por problemas comunes, por intereses comunes y fundamentalmente por valores comunes.

A fines del 2004, veinte países de América Latina adoptaron el Plan de Acción de México. Basado en el principio de la solidaridad regional, el plan se enfoca en tres grandes áreas de acción: las áreas de frontera, ciudades solidarias y un programa

regional de reasentamiento para apoyar a países con grandes cantidades de refugiados.

El programa de reasentamiento es una pieza fundamental en el Plan de Acción de México.

El reasentamiento, que junto con la repatriación voluntaria y la integración local constituye una de las llamadas soluciones duraderas, nunca ha sido una solución para la mayoría de los refugiados,. Corroborando lo dicho algunas cifras publicadas por ACNUR nos hablan que en el año 2004 de los 9,2 millones de refugiados que se encontraban bajo su mandato, cerca de 84.000 fueron reasentados.

Sin perjuicio de lo dicho es indudable que el reasentamiento juega un papel crucial para un reducido porcentaje de refugiados con necesidades muy especiales: cuando la seguridad física o jurídica aún se encuentra en riesgo en el primer país de asilo, cuando existen necesidades médicas específicas, o cuando no existe posibilidad de integración local o repatriación voluntaria.

Es dable recordar que ha diferencia del refugio y la repatriación voluntaria, el reasentamiento no es un derecho. Si bien los países signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 tienen obligación de brindar protección a los solicitantes de refugio y a los refugiados que llegan a su territorio, no existe obligación legal con relación al reasentamiento. Claro está que si existe un compromiso ético sobre el tema, compromiso que se basa en la solidaridad internacional en el cual cada uno de los países trabajará de conformidad con sus posibilidades. Si bien es cierto que el énfasis del Plan de Acción de México recae sobre la solidaridad regional, la ayuda de estados que no son de la región también resulta fundamental.

Los programas de reasentamiento de refugiados constituyen un mecanismo que tienen los países para repartir la responsabilidad de tomar acción frente a las crisis humanitarias.

El Plan de acción de México fortalece el sistema global de reasentamiento en la medida que amplía el número de países involucrados brindando así opciones más amplias. No es un dato menor el hecho que para muchos refugiados el reasentamiento en un país de su región de origen, con un idioma y costumbres en común es mucho más fácil que reasentarse en un país de otra región. Iniciar una vida en un nuevo país nunca es un proceso fácil y puede resultar particularmente difícil para los refugiados reasentados, quienes tienen que pasar por este proceso en dos oportunidades.

Retomando la línea argumental esbozada al inicio acerca de la evolución del tema en la región que lleva a que el Plan de Acción de México no sea una medida aislada o espasmódica sino producto de un conciente, voluntario y progresivo avance de los países de la región sobre el tema. Y en este aspecto es altamente ilustrativo hacer una mención al tratamiento que el MERCOSUR ha dado al tema.

Sin perjuicio que la temática de las migraciones han sido abordadas en diferentes ámbitos del MERCOSUR, en el seno de la Reunión Ministros de Interior

donde tiene un abordaje sistemático y dentro de dicha Reunión concretamente en el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR.

De los instrumentos emanados de dicho ámbito son dables de señalar, en el tema que nos ocupa, la “Declaración de Río de Janeiro sobre la institución de Refugio” suscrita en el año 2000 y la “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios”. (Se acompaña copia íntegra de ambas).

En el primero de los instrumentos mencionados los Ministros del Interior de los países del MERCOSUR, y Bolivia y Chile en su calidad de asociados, bajo unos considerandos que hacen referencia a los derechos humanos de todos los inmigrantes, incluyendo los refugiados Declaran “1. Es del todo conveniente que los Estados Parte del MERCOSUR y Bolivia y Chile, en carácter de países asociados, posean una norma jurídica específica sobre refugio, con disposiciones tendientes a establecer procedimientos armónicos sobre la materia; 2. Dicha normativa debería contemplar los principios generales sobre la recepción, protección y asistencia a los refugiados, consagrados en los instrumentos internacionales; 3. Los Estados Parte y Asociados estudiarán la posibilidad de contemplar en la definición de refugio la protección a las víctimas de grave y generalizada violación de los derechos humanos; 4. Los Estados Parte y Asociados no aplicarán, a quien haya sido reconocido como refugiado por otro Estado Parte o Asociado, medidas de retorno forzado al país donde su vida, libertad o integridad física están amenazadas por motivos de raza, nacionalidad, grupo social, opinión política o violación grave y generalizada de los derechos humanos, de conformidad con la normativa internacional que rige sobre la materia; 5. Dentro de lo posible los Estados Parte y Asociados deberán contar con una instancia nacional, con participación de la sociedad civil, para implementar su política sobre refugiados”.

En la Declaración de Santiago los Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú en su calidad de Estados Asociados afirman entre otras cosas que: “Que se debe abordar la temática migratoria de la región a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración... Que el MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos...Que la eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional..., y Declaran ... III Asegurar a los migrantes el respeto a los derechos humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones Internacionales vigentes en la materia.... IV Reafirmar los compromisos que los Estados tienen de brindar y promover la protección internacional a los refugiados, tal como esta previsto en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Complementario de 1967 y otros instrumentos internacionales sobre la materia a los cuales los declarantes adhieran en el futuro...”.

No es un dato menor el hecho que las Declaraciones mencionadas, donde se hace énfasis en los derechos humanos de los migrantes, en el reconocimiento del aporte de los mismos a la sociedad de recepción, así como el compromiso de los Estados respecto de la protección de los refugiados surge de la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, ministros que tienen bajo su competencia los temas de seguridad. Es una clara manera de demostrar que

seguridad y derechos humanos puede y deben ser abordados desde una equilibrada lógica.

Otro dato a señalar atento el ámbito que hoy nos convoca es que uno de los ministros firmantes de la Declaración de Santiago es el Dr. José Miguel Insulza, entonces Ministro de Interior de la República de Chile, hoy Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

Lo expresado en los últimos párrafos viene a reafirmar la existencia de un proceso que ha ido cimentando, en la región, el tratamiento multilateral de la temática que nos ocupa.

Pasando del marco regional a la situación en la República Argentina, resulta una buena introducción señalar que la política que respecto del tratamiento de los extranjeros, sean estos migrantes o refugiados, que hoy implementa Argentina puede ser definida como una política realista, basada en el tratamiento multilateral, la solidaridad internacional, el cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos sobre la materia y fundamentalmente en el compromiso ético del respeto irrestricto de los derechos humanos .

La Ley de Migraciones (Ley 25.871 sancionada en el año 2004) y la Ley de Refugio (Ley 26.165 sancionada en el año 2006) resultan herramientas fundamentales para la implementación de la actual política migratoria de Argentina.

Ambas leyes incorporan los más altos estándares de protección a los derechos de migrantes y refugiados, destacándose entre otros el derecho a la reunificación familiar, el derecho a la información para el migrante, la garantía judicial en los procesos de expulsión, la igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros.

La Ley de Migraciones establece el derecho a migrar como un derecho esencial e inalienable de la persona garantizando su ejercicio sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.

Los arts. 7 y 8 de la citada Ley de Migraciones establecen que la irregularidad migratoria de un extranjero no impedirá su acceso a la educación, ya sea primaria, secundaria o universitaria, ni será causal para negar el acceso a la salud, la asistencia social o atención sanitaria.

Basado en el la mencionada Ley 25871 Argentina está implementando desde hace 20 meses el llamado "Programa Patria Grande". Dicho programa prevé el otorgamiento de residencia legal en Argentina a todo extranjero que acredite ser nacional de un país del MERCOSUR y Estados Asociados y carecer de antecedentes. A partir de este programa Argentina implementa de manera unilateral el Acuerdo de Residencia suscrito en el ámbito del MERCOSUR.

Es dable destacar que el Patria Grande no es una amnistía, es decir no tiene una vigencia acotada, aspira a ser una política de Estado de ahora en adelante, abarca a los extranjeros que se encuentran en nuestro territorio y a los que ingresen en el futuro y permite su acogimiento al mismo aún desde el país de origen del extranjero quien deberá presentarse, para la tramitación, ante el Consulado Argentino.

Esto última como medida para favorecer la gobernabilidad migratoria y permitir que al momento de ingresar a nuestro territorio el extranjero ya cuente con una residencia regular.

Un punto a destacar desde la óptica de las buenas prácticas es que para la implementación del Patria Grande se convocó a la Iglesia y a la Sociedad Civil, Consulados de país de origen, asociaciones de colectividades, etc., quienes funcionaron, en una primera etapa, como boca de recepción de los trámites. En esa primera etapa mediante un sistema informático se cargaba los datos del peticionante en la boca de atención y quedaba registrado en la Dirección Nacional de Migraciones bajo su correspondiente número de expediente.

Desde el momento mismo de su inscripción, (mediante de acreditación de identidad y nacionalidad), aquellos extranjeros que se encuentran físicamente en nuestro territorio, reciben una residencia precaria que lo habilita a trabajar y a estudiar hasta que se concluya el trámite y reciban su residencia temporaria, esta última susceptible de convertirse en permanente a los dos años. Para la obtención de la temporaria el extranjero debe presentar certificado de carencia de antecedentes.

Bajo el programa Patria Grande se radicaron en Argentina desde el 17 de abril de 2006 hasta el 14 de enero del año en curso 552.909 extranjeros nacionales de los países del MERCOSUR y Estados Asociados.

Es dable destacar que la nueva política migratoria también considera procedimientos más ágiles respecto de extranjeros nacionales de países extra-MERCOSUR.

La suma total de extranjeros radicados en nuestro territorio en los últimos cuatro años asciende a 800.000.

Llegado este punto es conveniente señalar que Argentina comienza a proyectar su nueva política migratoria en momentos en que se encontraba inmersa en una profunda crisis económica. y con una tasa de desocupación cercana al 19%. Hoy cuatro años más tarde, con 800.000 que han regularizado su situación la mejora económica es notable y la tasa de desocupación a descendido a un dígito. Ello no implica que las mejoras se deban a la política migratoria, pero si nos habilita a afirmar que una política migratoria, realista, amplia y de regularización no incide negativamente ni en el crecimiento económico ni en la tasa de desocupación.

Es como parte de la política a que se hace referencia en los párrafos anteriores es que Argentina participa del Plan de Acción de México y meses mas tarde suscribe un Memorándum de entendimiento con ACNUR, mediante el cual se establecen las bases del programa de reasentamiento que hoy está implementando, sumándose así a Brasil y Chile pioneros en la región sobre el tema de reasentamiento. En este punto es bueno resaltar que las Repúblicas de Paraguay y la de Uruguay, en el transcurso del último año, también han comenzado a trabajar sobre el tema.

Para Argentina la implementación del programa de reasentamiento es una situación novedosa. Un verdadero desafío que creemos estar afrontando mediante los procedimientos adecuados y cuyo objetivo es lograr una definitiva integración de los

reasentados a nuestra sociedad. A tal efecto trabajamos con ACNUR y con HIAS como agencia de implementación.

Hasta el momento el número de ciudadanos colombianos aceptados en Argentina mediante el programa de reasentamiento asciende a 145, de ellos 68 son mujeres y 77 hombres.

Físicamente se han asentado en Buenos Aires, y dos en ciudades del interior: Rosario y Mendoza. Ciudades que han suscrito a tal efecto, también en el marco del Plan de acción de México, instrumentos con ACNUR en los que se inscriben como "Ciudades Solidarias". Sin perjuicio de ello, atento la condición de agricultor de muchos de los reasentados se está trabajando con localidades pequeñas del interior del país de características agrícolas a fin de lograr una más fácil integración.

Todos los reasentados menores asisten a establecimientos educativos.

En este punto es dable destacar que en Argentina el acceso a la educación y a la salud para los refugiados y para los extranjeros en general es gratuito. Precisamente una de las ciudadanas colombianas reasentados, con graves problemas de salud, fue intervenida quirúrgicamente en dos oportunidades, bajo el citado sistema de atención gratuito y hoy se encuentra en franco estado de recuperación.

Otro punto contemplado en el Plan de Acción de México es el de Fronteras Solidarias, sobre este tema en el transcurso del segundo semestre, funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior, de la Dirección de Derechos Humanos de Cancillería, en forma conjunta con funcionarios de ACNUR impartieron cursos de capacitación sobre el tema en tres de los puntos fronterizos terrestres de Argentina donde suelen presentarse con mayor frecuencia peticiones de refugio. En dichos cursos participaron las fuerzas de seguridad y personal de la Dirección Nacional de Migraciones con jurisdicción geográfica.

Para finalizar creo conveniente resaltar que la solidaridad internacional que inspira el Plan de México constituye para Argentina uno de los principios básicos que su política de Estado sobre la materia. Estamos trabajando tal como dice el preámbulo de nuestra constitución "para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino."