

**LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN EL
CONTINENTE AMERICANO: NUEVOS DESARROLLOS**

JUAN CARLOS MURILLO GONZÁLEZ*

* Asesor Jurídico Regional, ACNUR, Costa Rica.

I. Introducción

En nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) quisiera agradecer la invitación cursada por el Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA) para participar en este XXXV Curso de Derecho Internacional, cuya temática gira en torno a “*Nuevos desarrollos del Derecho Internacional en las Américas*”.

El asilo y la protección al perseguido han sido parte de la historia de nuestro continente. En las Américas hemos brindado protección a un gran número de refugiados de distintas partes del mundo, pero también a refugiados latinoamericanos. En efecto, situaciones de tensión e inestabilidad han producido flujos masivos de refugiados en el Caribe, el Cono Sur, Centroamérica y la región andina en distintas épocas.

Sin embargo, concluida la crisis humanitaria en Centroamérica, el continente experimentó un descenso considerable en la cifra de refugiados, constatándose la llegada de un pequeño número de refugiados extra-regionales, procedentes principalmente de África, Europa del Este, y Asia, inmersos dentro de los flujos migratorios que atraviesan el continente.

Los movimientos colectivos de repatriación voluntaria, el cierre de los campamentos de refugiados y la ausencia de flujos masivos transfronterizos a finales de la década de los años 90 permitían vislumbrar una región pacífica y democrática, en la cual el desplazamiento forzoso devendría en una etapa superada de su historia.

Sin embargo, sobre la base de la consolidación de los regímenes democráticos en el continente americano, cabe preguntarse si el desplazamiento forzoso subsiste como un hecho contemporáneo en la región. Es importante considerar si todavía subsisten situaciones de tensión en la región que generen desplazamiento forzoso. En caso afirmativo, igualmente se requiere analizar su contexto y sus características.

En un continente conocido por su larga y generosa tradición de asilo¹, cuya regulación normativa se inicia a finales del siglo XIX, y por brindar protección al

¹ Respecto de la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Refugiados, véase: Documento de discusión: “La situación de los refugiados en América Latina: Protección y soluciones bajo el enfoque pragmático de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984”, ACNUR, noviembre de 2004, pp. 1-4.

perseguido a través de enfoques regionales pragmáticos e innovadores, resulta necesario analizar cuál es el *nuevo contexto* en el cual se brinda protección internacional a los refugiados, cuáles son las *nuevas tendencias* del desplazamiento forzoso, quiénes son los *nuevos refugiados* y cuáles son los *nuevos desarrollos* adoptados por los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para su protección y tratamiento.

Las crecientes preocupaciones de seguridad y el énfasis en los controles migratorios para combatir la migración irregular han venido a exacerbar las políticas restrictivas de asilo en todo el mundo. Ante la falta de campamentos de refugiados y éxodos masivos de personas a través de una frontera internacional, y el creciente número de personas que se traslada de un país a otro por motivaciones distintas a la persecución, la intolerancia, la xenofobia, las violaciones masivas de derechos humanos y los conflictos armados, se presume que los refugiados son migrantes mientras no prueben lo contrario.

El reto, hoy, es cómo identificar a los solicitantes de asilo y refugiados inmersos dentro de los grandes flujos migratorios sur-norte y sur-sur que atraviesan el continente. El nuevo contexto de la protección internacional de los refugiados pasa por el entendimiento de los flujos migratorios, en los cuales los refugiados representan sólo una pequeña proporción del gran número de personas que intentan obtener su ingreso en un país determinado. Dichos flujos migratorios se denominan mixtos en tanto no obstante su gran magnitud, igualmente incluyen a un pequeño número de personas necesitadas de protección internacional que viajan conjuntamente con otras personas que lo hacen principalmente por motivaciones económicas.

La migración y la protección internacional de los refugiados son dos temas distintos, pero complementarios. En la actualidad los refugiados y los migrantes provienen de los mismos países, utilizan los mismos medios y rutas, recurren al tráfico de personas, y lamentablemente, en muchos casos, se convierten en víctimas de trata. Ante políticas restrictivas de asilo, los refugiados tratan de obtener acceso en un territorio formando parte de los flujos migratorios. Por su parte, ante la carencia de alternativas para migrar legalmente los migrantes también recurren a los procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado, para intentar legalizar su permanencia en un país.

Esta situación hace que los términos “refugiado” y “migrante” se confundan en la opinión pública, en los medios de comunicación o en los debates políticos para combatir la migración irregular, desconociéndose en no pocos casos, sus necesidades específicas diferenciadas de protección.

Este nuevo contexto representa uno de los principales retos contemporáneos para la protección internacional de refugiados, en la medida que la gestión

PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

migratoria ha de ser respetuosa de la protección internacional de los refugiados y de los derechos humanos².

A pesar de que pasan casi inadvertidas, en nuestro continente subsisten algunas situaciones de tensión, principalmente en la región andina y el Caribe que todavía generan desplazamientos forzados de personas³. La inexistencia de campamentos de refugiados o de éxodos masivos de personas a través de una frontera internacional no debe llevarnos al equívoco de pensar que el desplazamiento forzoso corresponde a una etapa superada en nuestra región. Por el contrario, la realidad de nuestra región da cuenta de un número creciente de solicitantes de asilo y refugiados latinoamericanos, de una de las cifras más altas de desplazados internos del mundo y de algunas situaciones que generan apatridia.

A finales del año 2007, el ACNUR brindaba protección y asistencia a un total de 31.7 millones de personas, incluyendo refugiados, desplazados internos, repatriados, apátridas y otras personas necesitadas de protección internacional⁴. Por segundo año consecutivo, la cifra de refugiados en el mundo aumentó de 9.9 millones de personas en el año 2006 a 11.4 millones de personas durante el año 2007⁵; un 9% de dichos refugiados vive en el continente americano y son en su mayoría de nacionalidad colombiana⁶.

II. Desplazamiento forzoso en el Continente Americano: nuevas tendencias

El fenómeno del desplazamiento forzoso de personas continúa siendo un hecho contemporáneo de nuestra realidad regional, y se caracteriza por su invisibilidad, a pesar de afectar a más de 3 millones de personas. La cifra de desplazados internos en Colombia corresponde a una de las más altas del mundo y se estima que igualmente más de 500.000 de personas necesitadas de protección

² Los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano han reiterado en distintas oportunidades que la potestad soberana de los Estados de adoptar e implementar políticas migratorias tiene límites establecidos por los instrumentos de derechos humanos. En este sentido, véase: Caso de medidas provisionales a favor de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano en República Dominicana, Corte Interamericana de Derechos Humanos, agosto, 2000 y Opinión Consultiva No. 18/03 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, de 17 de septiembre de 2003.

³ Documento de discusión: “La situación de los refugiados en América Latina: Protección y soluciones bajo el enfoque pragmático de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, *op.cit.*, pág. 3.

⁴ De conformidad con las cifras disponibles del ACNUR, las mujeres constituyen el 50% de la población beneficiaria y los niños un 46%. 2007 Global Trends: “Refugees, Asylum seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, UNHCR, June, 2008, pág. 12.

⁵ 2007 Global Trends: “Refugees, Asylum seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, *op.cit.*, pág.5

⁶ *Ibidem*, pág. 7.

internacional se encuentran en las zonas fronterizas de Colombia: 250.000 personas en Ecuador y 200.000, en Venezuela.

En el continente americano, hoy la problemática de los refugiados subsiste conjuntamente con el fenómeno del desplazamiento interno y situaciones que generan apátridas, particularmente respecto de niños nacidos, en zonas fronterizas, de padres extranjeros en condición irregular⁷.

Igualmente, es importante indicar que los desplazamientos forzosos en su mayoría obedecen al accionar de agentes no estatales de persecución, redes transnacionales del crimen organizado o individuos particulares, frente a quienes la protección nacional de los Estados resulta ineficaz o inexistente. Esto explica que hoy el desplazamiento forzoso de personas se dé tanto en tiempos de paz, como en situaciones de conflicto armado interno, violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos, en un contexto regional donde prevalecen los regímenes democráticos, libremente electos.

Igualmente han surgido otras formas de persecución y graves violaciones de derechos humanos tales como el secuestro, la extorsión, la retaliación de la población civil, el confinamiento de poblaciones civiles, el reclutamiento forzoso de menores, y el uso de la violencia sexual y de género⁸ como instrumento de guerra. Asimismo, no ha pasado inadvertido, que en situaciones de conflicto armado interno, el desplazamiento forzoso puede convertirse en una estrategia de guerra e incluso constituirse en el objetivo mismo del conflicto, ante la disputa de territorios estratégicos por parte de los grupos armados ilegales.

El desplazamiento forzoso en la región tiene también un impacto desproporcionado en mujeres, niños y niñas, al igual que en la población afrodescendiente⁹ y en los pueblos indígenas. Esto hace que hoy las necesidades humanitarias de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional deban tomar en consideración como ejes transversales los elementos de *género, edad y diversidad*.

También existe mayor conciencia en la región sobre las necesidades de protección internacional de las víctimas de la trata de personas, de los niños no acompañados o separados, de las víctimas del accionar de grupos delincuenciales

⁷ Aunque no se conocen cifras precisas de la dimensión de la apatridia en la región, los dos casos más conocidos corresponden a niños de ascendencia haitiana nacidos en República Dominicana y niños de padres guyaneses nacidos en la zona fronteriza en disputa entre la República Bolivariana de Venezuela y Guyana.

⁸ Así lo ha indicado en sus informes anuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁹ Para el año 2004, el ACNUR estimaba que las comunidades afrocolombianas representaban el 11% de la población internamente desplazada. Véase, Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia (2002-2004), ACNUR, 2004, pág. 114.

PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

transnacionales organizados (i.e. el fenómeno de las “maras” en Centroamérica y las redes del narcotráfico), de las víctimas de la violencia intrafamiliar y de personas sobrevivientes de situaciones de “limpieza social” (i.e. niños de la calle).

Ante la incidencia y el surgimiento de nuevos agentes de persecución, de formas más perversas de persecución, y de nuevas situaciones sociales que generan desplazamiento forzoso, resulta fundamental reconocer y dar visibilidad a su dimensión humanitaria en el continente, así como brindar protección internacional a quienes la necesitan y merecen, ante la falta o ineficacia de la protección nacional. Hoy más que nunca, nuestra región debe continuar siendo fiel a su generosa tradición de asilo y de brindar protección al perseguido.

En materia de protección de refugiados y otras personas necesitadas protección internacional coexisten varias situaciones en el continente:

- 1) países desarrollados con sistemas complejos de asilo, que a su vez están dentro de los países que más reciben refugiados en el mundo, ya sea de manera espontánea o a través de programas específicos de reasentamiento¹⁰;
- 2) países que albergan a un número significativo de refugiados reconocidos y/o solicitantes de asilo¹¹;
- 3) países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de asilo y refugiados inmersos dentro de flujos migratorios regionales y continentales;
- 4) países con situaciones de desplazamiento forzoso interno que afectan a miles de personas;
- 5) países con programas emergentes de reasentamiento¹²;
- 6) países que no son parte de los instrumentos internacionales sobre refugiados¹³ y/o que no cuentan con mecanismos para la identificación de solicitantes de asilo y refugiados¹⁴, y;

¹⁰ Tal es el caso de Canadá y Estados Unidos de América.

¹¹ En Latinoamérica los países que albergan a más refugiados reconocidos son Ecuador y Costa Rica.

¹² Los países emergentes de reasentamiento son Argentina, Brasil y Chile, a quienes se han sumado recientemente Paraguay y Uruguay.

¹³ No son parte de los instrumentos internacionales sobre refugiados: Barbados, Cuba, Granada, Guyana, y Santa Lucía.

¹⁴ En el Caribe, disponen de mecanismos *ad hoc* para la identificación y determinación de la condición de refugiado: Jamaica y las Islas Caimán, y se requiere

- 7) países con situaciones que generan casos de apatridia.

Respecto de tendencias y estadísticas mundiales y regionales observadas durante el año 2007, es importante indicar lo siguiente:

- 1) Después de Afganistán (3.1 millones) e Irak (2.3 millones), Colombia se ubica el tercer lugar de origen de los refugiados en el mundo con 552.000 refugiados¹⁵. La gran mayoría de los refugiados colombianos se ubica en las áreas fronterizas de Ecuador y Venezuela, pero igualmente en Panamá y Costa Rica, así como en Argentina, Chile y Brasil;
- 2) Mientras que en el resto del mundo, las solicitudes de asilo fueron presentadas principalmente por ciudadanos iraquíes (52.000), somalíes (46.100) y eritreos (36.000), en nuestra región las solicitudes de asilo fueron presentadas principalmente por ciudadanos colombianos (23.200 solicitudes), pero también por ciudadanos cubanos y haitianos;
- 3) Estados Unidos de América continúa siendo uno de los principales países de asilo del mundo con 281.200 refugiados¹⁶. En el caso de América Latina, Ecuador es el país que más alberga refugiados colombianos reconocidos, seguido por Costa Rica, Brasil, Argentina y Chile;
- 4) De un total de 647.200 solicitudes de asilo presentadas en el mundo, 100.300 corresponden al continente americano, siendo Estados Unidos de América el principal país receptor con 50.700 solicitudes. En América Latina, Ecuador recibió un total de 11.600 solicitudes de asilo¹⁷;
- 5) En el continente americano, 28.000 personas fueron reconocidas como refugiadas (18.000 en Estados Unidos de América y 5.900 en Canadá)¹⁸;
- 6) Estados Unidos de América recibió a 48.000 refugiados reasentados y Canadá a 11.200, y Argentina, Brasil y Chile recibieron refugiados colombianos reasentados desde Costa Rica y Ecuador¹⁹.

reactivar el funcionamiento de las Comisiones de elegibilidad de Belice y República Dominicana.

¹⁵ 2007 Global Trends: “Refugees, Asylum seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, op.cit, pág.8, y Refugee Daily, Refugees Global Press Review, UNHCR, 17 June, 2008.

¹⁶ 2007 Global Trends, op.cit, pág. 8.

¹⁷ Ibidem, pp. 13-15.

¹⁸ Ibidem, pág. 16.

¹⁹ Ibidem, pág. 12.

III. Marcos normativos e institucionales para la protección de refugiados en la región

El continente americano cuenta con un sólido marco normativo para la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. En efecto, 28 Estados son Partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951²⁰ y 30 Estados son Partes del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967²¹. Igualmente, muchos Estados han incorporado el derecho asilo en sus Constituciones²², la gran mayoría tiene legislación interna en materia de refugiados y un total de 13 países han incluido la definición de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 en su normativa interna²³. En la actualidad existen proyectos de legislación de refugiados en discusión en Chile y México. Asimismo, tanto Colombia como Perú disponen de normativa interna sobre desplazados internos²⁴.

A pesar de que la mayoría de los países de continente regula de adquisición de la nacionalidad a través de una combinación de los principios de *ius solis* y *ius sanguinis*, en el continente todavía subsisten algunas situaciones que dan lugar a la apatridia, y muy pocos Estados son Partes de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961²⁵.

²⁰ En el continente americano, 5 países no son Partes de ninguno de los instrumentos internacionales en materia de refugiados. En este sentido, véase *supra* nota 11, pág. 4.

²¹ Estados Unidos de América y Venezuela son Partes únicamente del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

²² El derecho de asilo está consagrado a nivel constitucional en los siguientes países: Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Para un análisis comparativo en esta materia, véase: Gianelli, María Laura, “Estudio Comparativo de las legislaciones nacionales”, en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina”. 1ª. Edición – Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003, pp. 214 y siguientes.

²³ Los siguientes países han incluido la definición regional de refugiado, propuesta por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, en sus normativas internas: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Dicha definición regional igualmente ha sido propuesta en los proyectos de legislación de refugiados en Chile y México.

²⁴ Véase la base datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1295.pdf>; <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2883.pdf>.

²⁵ La adhesión más reciente en nuestra región a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 corresponde a Brasil. Respecto del estado de ratificaciones de las convenciones sobre apatridia en la base datos legal de la página web del ACNUR en español:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1247.pdf>;
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1248.pdf>.

Asimismo, la gran mayoría de los países del continente disponen de órganos nacionales o mecanismos *ad hoc* para determinar la condición de refugiado, y en consecuencia, esto hace que hoy, con excepción de Cuba y algunos otros países en el Caribe²⁶, el ACNUR no realice el reconocimiento de la condición de refugiado bajo su mandato. El gran reto consiste en consolidar estos procedimientos nacionales para determinar la condición de refugiado para que reúnan las garantías de un procedimiento justo y eficiente²⁷.

En el caso de nuestro continente para el ejercicio real y efectivo del *derecho de solicitar y recibir asilo*, consagrado tanto en el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se requiere de la adopción de mecanismos legislativos o de otra naturaleza, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales han de inspirarse en las garantías judiciales establecidas en los artículos 8 y 25 de la misma Convención Americana²⁸. Como bien lo ha establecido la jurisprudencia de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano, las garantías legales o judiciales de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos igualmente son aplicables a procedimientos administrativos y de otra naturaleza para la determinación de derechos²⁹.

IV. Respondiendo a las necesidades de protección internacional de los nuevos refugiados

Las recientes tendencias del desplazamiento forzoso en la región representan igualmente retos tanto en la protección como en la búsqueda de soluciones

²⁶ En América Latina dichos procedimientos han adoptado principalmente 3 sistemas: 1) comisiones colegiadas interinstitucionales (gran mayoría de países), 2) Direcciones Generales de Migración (Costa Rica y Honduras), y 3) Mecanismos *ad hoc* (México, Jamaica, e Islas Caimán).

²⁷ Véase el documento: “Procesos de asilo: procedimientos justos y eficientes” ACNUR, Consultas Globales sobre Protección Internacional, EC/GC/01/12, del 31 de mayo de 2001, Original: Inglés, en base datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2888.pdf>.

²⁸ Manly, Mark: La consagración del asilo como derecho humano: Análisis Comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana de Derechos Humanos, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El Asilo y la Protección Internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, 1ª. Edición.- Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Argentina, 2003.

²⁹ *Caso Baena, Ricardo y otros* contra Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001, y *caso del Tribunal Constitucional* contra Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Extractos de la ambas sentencias pueden ser obtenidos en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1896.pdf>; <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1898.pdf>.

duraderas para los nuevos refugiados. A continuación, procedemos a enumerar algunas de estas situaciones:

A. Personas que huyen de un conflicto armado interno

La mayoría de las personas que necesita protección internacional en la región huyen de una situación de conflicto armado interno, y principalmente del accionar de agentes no estatales de persecución. Dichas personas han sido reconocidas como refugiados tanto en aplicación de la definición de refugiado del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como de la definición regional de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. Igualmente, se ha reconocido como refugiados a las víctimas de la extorsión y del secuestro, así como a quienes huyen de las fumigaciones de cultivos ilícitos³⁰.

Recientemente, Ecuador ha indicado su anuencia de extender el reconocimiento de la condición de refugiado a unas 35.000 personas asentadas en su zona fronteriza con Colombia, bajo un programa denominado “registro ampliado”, en aplicación de la definición regional de refugiado, que forma parte de su normativa interna. Para tal efecto, y sobre la base del censo efectuado, se considerará tanto el lugar de procedencia del solicitante (enfoque geográfico), particularmente respecto de los departamentos fronterizos, y en su defecto, las violaciones o amenazas a derechos que se producen en otras partes del país y que generan una amenaza contra la vida, la seguridad o la integridad de las personas (enfoque temático).

B. Refugiados “invisibles” o no registrados (personas necesitadas de protección internacional)

La gran mayoría de personas necesitadas de protección internacional en la región andina vive en las zonas fronterizas con Colombia. Debido a las dificultades físicas del terreno, la presencia y accionar de actores armados ilegales, la xenofobia y la discriminación, muchos refugiados han optado por el anonimato y la invisibilidad como medida de protección, y por ende, no han solicitado formalmente la condición de refugiado.

Sus principales necesidades son la documentación personal, el acceso a servicios básicos de salud y educación, y a medios de subsistencia, tales como proyectos productivos o fuentes de empleo. Estas necesidades son igualmente imperiosas para las poblaciones receptoras, y en consecuencia, lejos de adoptar una visión poblacional es necesario poner en práctica un enfoque territorial, de tal

³⁰ Nota sobre asuntos relacionados con la elegibilidad para la protección internacional en el contexto de fumigaciones. Directrices de Protección Internacional. ACNUR, Ginebra, 30 de julio de 2007, en base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5534.pdf>.

forma que los proyectos y las respuestas de protección apoyen por igual a todos los pobladores de las áreas prioritarias, ya sea que se trate de nacionales o extranjeros.

C. Género, edad y diversidad y la interpretación de la definición de refugiado.

Como indicado anteriormente el desplazamiento forzoso en el continente americano tiene un efecto desproporcionado en mujeres, niños y niñas, así como en las poblaciones afrodescendientes y pueblos indígenas. En consecuencia, la protección de estas poblaciones presupone el reconocimiento de sus necesidades diferenciadas en razón de su género, edad y diversidad.

En opinión del ACNUR, la persecución puede guardar relación con el género de la víctima y por ende, una interpretación adecuada de la definición de refugiado es consistente con el reconocimiento de la persecución por motivos de género³¹. En este sentido, algunos países han optado por establecer guías específicas para la determinación de la condición de refugiado en casos de persecución por motivos de género (i.e. Canadá y Estados Unidos de América) y otros han optado por establecer disposiciones específicas en la materia, ya sea incorporando el género³² o el sexo³³ como un motivo adicional a la definición de refugiado o reconociendo que la violencia sexual o de género puede dar lugar a situaciones en las que se requiera protección internacional³⁴.

Asimismo, la persecución puede guardar relación también con la edad. Esto es particularmente importante en el caso de niños víctimas de reclutamiento forzoso y trata de personas. Considerando la gran incidencia y vulnerabilidad de los niños no acompañados o niños separados, víctimas de desplazamiento forzoso o que forman parte de los movimientos migratorios mixtos que atraviesan el

³¹ Véase documento: “Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967”, HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002 Original: Inglés, en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1753.pdf>.

³² Tal es el caso de Panamá, El Salvador, Nicaragua y Uruguay. Véase la legislación sobre refugiados de dichos países en base de datos legal de la página web del ACNUR en español.

³³ Este es el caso de Venezuela y Paraguay. Véase la legislación sobre refugiados de dichos países en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español.

³⁴ En este sentido, véanse las legislaciones en materia de refugiados de Argentina, Guatemala y Honduras, en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español.

PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

continente, es importante que se establezcan mecanismos institucionales y normativos para evaluar sus necesidades especiales de protección³⁵.

Estos desarrollos son consistentes con el principio del interés superior del niño, principio rector en la protección de niños y niñas, así como con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el artículo 22 de la Convención de los Derechos del Niño, y los estándares establecidos en los artículos 8, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En opinión del ACNUR los estándares establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en particular la Opinión Consultiva # 17 respecto de los derechos de los niños, son igualmente aplicables por analogía a los niños refugiados, y son de trascendental importancia respecto del acceso de niños al procedimiento para determinar la condición de refugiado, la detención administrativa de niños refugiados y solicitantes de asilo, y la reunificación familiar³⁶.

El ACNUR adoptó también directrices específicas que pueden servir de guía para la acción de los gobiernos, de sus propios funcionarios y de las organizaciones de la sociedad civil en materia de trata³⁷, y 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 la medida que tenga un temor fundado de persecución y satisfaga los otros criterios establecidos en la definición de refugiado de dichos instrumentos internacionales.

No obstante estos desarrollos positivos, es necesario continuar avanzando en Latinoamérica en el entendimiento de que la persecución puede guardar relación con el género y la edad de las personas, de tal forma que se reconozca que en determinadas circunstancias las víctimas de trata³⁸, al igual que las víctimas de

³⁵ En América Latina, las legislaciones de Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay incluyen disposiciones específicas en materia de niños refugiados. Véase la legislación sobre refugiados de dichos países en la base de datos legal de la página web del ACNUR en español.

³⁶ Véase, la nota al pie de página número 16 del Documento de discusión del ACNUR, supra nota 1, pág. 1.

³⁷ Véase el documento “ Directrices sobre protección internacional: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata”, ACNUR, HCR/GIP/06/07, 7 de abril de 2006, Original: Inglés, en base de datos legal de la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>.

³⁸ Víctimas de trata que han alegado un temor fundado de persecución para volver a sus países de origen han sido debidamente reconocidas como refugiados en países tales como Brasil, Ecuador y Panamá. Igualmente existen salvaguardas específicas para garantizar el derecho de las víctimas de trata para solicitar asilo en los Lineamientos Regionales para el retorno de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, Conferencia

violencia sexual y de género, incluyendo a víctimas de violencia intrafamiliar³⁹, pueden ser válidamente reconocidas como refugiados.

Las consideraciones de protección de afrodescendientes y pueblos indígenas representan igualmente retos fundamentales para la protección internacional de refugiados en la región. Por un lado es necesario reconocer el efecto desproporcionado del desplazamiento en dichas poblaciones al interior de Colombia⁴⁰ y en los países vecinos, así como la importancia del diseño de respuestas diferenciadas de protección para atender su problemática. En el caso de estas minorías étnicas no sólo estamos hablando de su supervivencia misma en términos de territorio, cultura y autonomía sino también de sus derechos colectivos.

Respecto de los indígenas y su cosmovisión, el entendimiento de la noción misma de protección internacional podría no tener significado alguno. En un contexto donde los límites internacionales han dividido naciones indígenas o sus territorios ancestrales, cuál es la “frontera” para un indígena o qué representa esa noción. ¿Cuando se huye del desplazamiento interno para salvaguardar la vida, seguridad o libertad, y se enfrentan problemas como la desterritorialización y la desculturización, en un medio semiurbano o urbano donde se habla otro idioma, qué implica para los pueblos indígenas la protección internacional o el estatuto de refugiado en otro país?

A mayor abundamiento, respecto del desplazamiento transfronterizo indígena se habla de la doble nacionalidad, sin que exista prueba fehaciente de que ostentan la documentación personal que les acredite como nacionales de ambos países concernidos.

¿Independientemente de que soliciten formalmente o no protección internacional como refugiados, qué respuestas de protección y asistencia se requieren para atender la dinámica del desplazamiento indígena en las zonas fronterizas de Colombia con Brasil, Ecuador, Panamá, y Venezuela? ¿Qué tipo de respuestas diferencias de protección ha de adoptarse para resguardar la

Regional de Migración, Proceso Puebla, Noviembre, 2007 y en el Protocolo de Atención a víctimas de trata de Costa Rica.

³⁹ Existen precedentes de reconocimiento de víctimas de violencia intrafamiliar como refugiados en Costa Rica, Ecuador, España y México.

⁴⁰ Así ha sido reconocido la Corte Constitucional Colombiana en su auto 218 de 2006: “El desplazamiento forzado es particularmente gravoso para los grupos étnicos, que en términos proporcionales son los que sufren un mayor nivel de desplazamiento en el país según se ha informado reiteradamente a la Corte y lo han declarado distintos analistas del fenómeno. El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianas conlleva la violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. Más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianas con su territorio y los recursos presentes en él transforman el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas”.

supervivencia cultural de las poblaciones afrodescendientes y sus derechos colectivos sobre sus tierras?

D. El accionar de grupos delincuenciales transnacionales organizados y “prácticas de limpieza social”

En el contexto centroamericano, y particularmente en el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador han surgido grupos delincuenciales transnacionales organizados conocidos como “maras”, frente a quienes en muchos casos no existe protección nacional efectiva. ¿A qué tipo de recurso pueden acceder las víctimas de estos grupos delincuenciales en aquellos casos donde la protección nacional resulta ineficaz o insuficiente, o el mismo Estado solicita que se les brinde protección internacional? Un caso similar lo representa el accionar de los redes de narcotraficantes.

Igualmente, en algunas grandes ciudades del continente, se han observado prácticas de “limpieza social” en contra de personas a quienes se considera “desechables”, y se reporta así el acoso, la intimidación, las amenazas e incluso el homicidio de niños de la calle, homosexuales, indigentes, mendigos, prostitutas y drogadictos.

¿En un contexto donde tradicionalmente la protección internacional se excluye del accionar de la delincuencia común, pueden considerarse estas nuevas situaciones como mera delincuencia común o asistimos al surgimiento de nuevas formas de persecución por parte de emergentes agentes no estatales de persecución?

Estas son algunas de las nuevas situaciones que representan retos para la protección internacional de los refugiados en la región, y que requieren de nuevos enfoques y prácticas por parte de los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar que quienes necesitan y merecen protección la reciban oportunamente.

V. La importancia de los enfoques regionales para atender los nuevos retos de la protección internacional: la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de refugiados en América Latina⁴¹

Nuestro continente ha contribuido al desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados a través de enfoques creativos y la aplicación de estándares y normas de derechos humanos, subrayando la importancia de la complementariedad de las distintas ramas del derecho internacional, recurriendo

⁴¹ Véase el texto completo en la página web del ACNUR en español: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>.

en distintas oportunidades a instrumentos no vinculantes (soft law) para atender las necesidades humanitarias de quienes requieren protección internacional.

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 de consultas 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 región⁴². El proceso de consultas culminó con un evento conmemorativo final en el que se adoptó la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección internacional de los Refugiados en América Latina.

El Plan de Acción de México es una importante herramienta regional para fortalecer la protección tanto de desplazados internos, refugiados y otras personas necesitadas de protección. Se trata de un marco estratégico y operativo, 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.

Asimismo, 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.

El Plan de Acción de México centra su atención en dos componentes fundamentales: la *protección internacional* y las *soluciones duraderas*. Respecto de la 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 da 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 están siendo complementados por un “*Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección*”, dirigido a las organizaciones no gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos.

⁴² Se realizaron cuatro reuniones subregionales (San José, Costa Rica, 12-13 de agosto; Brasilia, Brasil, 26-27 de agosto; Cartagena de Indias, Colombia, 16-17 de setiembre; y Bogotá, Colombia, 7-8 de octubre respectivamente), cuyas conclusiones y recomendaciones están plasmadas en la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, adoptados en el evento conmemorativo final, celebrado en Ciudad de México, 15-16 de noviembre de 2004, bajo los auspicios del Gobierno de México.

PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

Desde la implementación del Plan de Acción de México se ha fortalecido el marco normativo para la protección de refugiados en la región con la adopción de normativa interna en materia de refugiados en Argentina, Nicaragua y Uruguay, así como de circulares administrativas, en el caso de México. Dichas normativas incorporan las mejores prácticas en la protección internacional de refugiados, incluyendo referencias específicas a mujeres y niños refugiados, así como al derecho al trabajo para los solicitantes de asilo.

El componente de *soluciones duraderas* señala la importancia de la difusión de buenas prácticas en la región, propiciando la *cooperación sur-sur*, así como la necesidad de atender dos situaciones específicas con el apoyo de la comunidad internacional. Por un lado, el número creciente de refugiados asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina, y el gran número de personas colombianas necesitadas de protección que conviven en las zonas fronterizas de Ecuador, Panamá y Venezuela, en su mayoría indocumentadas y necesitadas de respuestas de protección y asistencia humanitaria, dada su alta vulnerabilidad.

Para atender la situación de los refugiados urbanos y del creciente número de personas necesitadas de protección se proponen tres programas específicos, a saber: 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 cualitativa más efectiva que abarque los derechos económicos, sociales y culturales y promueva la integración de un número mayor de desplazados internos y refugiados en los centros urbanos. En efecto, la falta de documentación personal, el acceso a vivienda y a servicios básicos de salud y educación, así como el acceso a fuentes de empleo y generación de ingresos continúan siendo los principales problemas que enfrentan los refugiados para lograr su autosuficiencia e integración local.

Por su parte, el *programa integral de fronteras solidarias* tiende a promover una respuesta humanitaria a favor de quienes requieren y merecen protección, 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, que beneficie igualmente a las comunidades receptoras. Este programa busca dar visibilidad a la verdadera magnitud del desplazamiento forzoso en las áreas fronterizas y a mitigar su impacto en las áreas receptoras, a través de un *enfoque territorial y no poblacional*, beneficiando con sus proyectos y acciones igualmente a las poblaciones locales.

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. Argentina se sumó a esta propuesta que ya venían implementando Brasil y Chile, y durante los años 2006 y 2007 recibió a refugiados reconocidos en otros países de América Latina, principalmente en Costa Rica y Ecuador. Por otra parte, Paraguay y Uruguay se han incorporado a este programa regional y se espera que comiencen a recibir refugiados reasentados en un futuro cercano. El programa de reasentamiento solidario ha resultado tan emblemático que ha beneficiado incluso a refugiados de otras regiones del mundo. Así Brasil y Chile extendieron los beneficios del programa de reasentamiento solidario para beneficiar a refugiados palestinos que se encontraban en Siria y Jordania.

IV. Consideraciones finales

El desplazamiento forzoso continúa siendo un fenómeno contemporáneo en el continente, cuya invisibilidad y desconocimiento opaca la existencia de más de tres millones de personas necesitadas de protección. Igualmente, hay que tener presente que el contexto en el cual se brinda protección internacional ha cambiado, en tanto hoy los solicitantes de asilo y refugiados están inmersos dentro de los grandes flujos migratorios que atraviesan el continente.

Asimismo, existen nuevas tendencias de desplazamiento forzoso en la región, aunado al surgimiento de nuevos agentes no estatales de persecución y otras formas de persecución. La persecución, las violaciones masivas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, los conflictos internos y la intolerancia subsisten al igual que la migración internacional, el desempleo, la exclusión social, la marginación, la delincuencia transnacional organizada, el narcotráfico y las crecientes preocupaciones de seguridad.

A mayor abundamiento, el desplazamiento forzoso tiene un efecto desproporcionado en mujeres, niños y niñas, poblaciones afrodescendientes y pueblos indígenas, lo cual hace que las respuestas humanitarias igualmente deban tener presente las variables de género, edad y diversidad.

Si bien es cierto que los Estados disponen de un sólido marco normativo e institucional para brindar una atención adecuada a refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional, igualmente se necesitan más recursos humanos y financieros para garantizar su efectividad y consolidación.

La carencia de movimientos transfronterizos masivos y campamentos de refugiados opaca la verdadera dimensión del desplazamiento forzoso en la región. La “invisibilidad” que caracteriza a las nuevas tendencias del desplazamiento forzoso en el continente contrasta con una creciente realidad regional: los refugiados y otras personas latinoamericanas necesitadas de protección internacional.

Nuestra región, fiel a su larga y generosa tradición de asilo y protección al perseguido ha contribuido significativamente al desarrollo progresivo del derecho

PROTECCIÓN DE REFUGIADOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

internacional de refugiados con aportes tales como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina de 2004. Ante un creciente número de personas necesitadas de protección en el continente, es necesario tener presente la importancia de los enfoques regionales creativos e innovadores, basados en principios humanitarios y la solidaridad regional.

