

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE PERSONAS REFUGIADAS EN UNA NUEVA ENCRUCIJADA

Por EUGENIA C. CONTARINI¹ y MARTÍN LETTIERI²

Resumen:

La agenda global en torno a la protección de refugiados se encuentra en un momento de inflexión. A partir de la “Declaración de Nueva York” adoptada en la reunión de Alto Nivel sobre Migrantes y Refugiados convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2016, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue llamado a preparar el texto de un Pacto Global sobre Refugiados para su presentación a fines de 2018. El presente artículo describe el proceso que se lleva a cabo para el diseño de este Pacto Global en un contexto caracterizado por el aumento de las cifras del desplazamiento forzado de personas, tendencias nacionalistas y xenófobas pero al mismo tiempo propuestas innovadoras.

Palabras clave:

Protección internacional, refugiados, pacto mundial, ACNUR, soluciones duraderas, plan de acción de Brasil.

¹ Abogada de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Magister en Derecho Internacional del Desarrollo y Derechos Humanos (LLM) de la Universidad de Warwick, Reino Unido. Profesora de Derecho Internacional de los Refugiados y de Derecho Internacional Público de la Universidad de Buenos Aires. Desde el año 2002, se desempeña como Oficial de Protección en la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. E-mail: contarin@unhcr.org.

² Abogado de la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Ha colaborado como Asistente docente de la materia Derecho Internacional de los Refugiados de la Facultad de Derecho UBA y como profesor regular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Palermo. Es actualmente Oficial Nacional de Reasentamiento en la Oficina Regional para el Sur de América Latina del ACNUR. E-mail: martin_lettieri@yahoo.com.ar.

THE INTERNATIONAL PROTECTION OF REFUGEES IN A NEW CROSSROAD

Abstract:

The global agenda around the protection of refugees is at a turning point. Since the adoption of the “New York Declaration” at the High Level Meeting on Migrants and Refugees convened by the United Nations General Assembly in September 2016, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) was called to draft the text of a Global Compact on Refugees by the end of 2018. This article describes the process that is being carried out for the design of this Global Compact in a context characterized by increasing figures of forced displacement, nationalist and xenophobic tendencies but also innovative proposals.

Keywords:

International protection, refugees, global compact, UNHCR, durable solutions, Brazil plan of action.

INTRODUCCIÓN³

Al igual que en muchos otros temas de la política internacional, la agenda global en torno a la protección de refugiados se encuentra en un momento de inflexión donde, pareciera que múltiples caminos se encuentran abiertos y, en un futuro cercano, podrían configurarse escenarios imprevistos.

Hoy nos encontramos casi promediando el momento que abrió la llamada “Declaración de Nueva York” adoptada en la reunión de Alto Nivel sobre Migrantes y Refugiados convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2016⁴ y que se cerrará a fines de 2018 cuando el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) proponga a los Estados un texto de Pacto Global sobre Refugiados para su aprobación en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Todo indica que este Pacto Global podría ser el primer instrumento internacional de alcance universal que se adopte en materia de refugiados en los últimos 50 años, desde que en 1967 se aprobara el texto del Protocolo a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

³ Las opiniones expresadas en este artículo son de los autores y no reflejan necesariamente las del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o las de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁴ Una detallada descripción del proceso y resultados de esta reunión puede encontrarse en <http://www.acnur.org/el-acnur/eventos/2016/cumbre-de-las-naciones-unidas-sobre-refugiados-y-migrantes>.

El proceso de consultas que desembocará en la adopción del texto del nuevo instrumento podría ser la ocasión de dar lugar a las voces de todos los actores que tienen algo que decir, en particular las de millones de personas refugiadas, y de obtener consensos amplios y genuinos que permitan fortalecer el marco de protección existente. En particular, podría ser una oportunidad para que los Estados acuerden obligaciones específicas y responsabilidades concretas en materia de búsqueda de soluciones duraderas y sostenibles para las personas refugiadas.

La adopción del tratado podría significar también la oportunidad de dar un paso adelante en el camino hacia renovar, complementar y fortalecer el marco de protección internacional de refugiados que se originó para dar respuesta a una situación ya extinta —los millones de desplazados que dejó la Segunda Guerra Mundial en el continente europeo—, y en un contexto de política internacional distinto al actual, en el que un grupo reducido de países de Europa Occidental y Estados Unidos imprimieron su visión geopolítica en la creación del ACNUR y la adopción de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados⁵.

Pero también podría ser uno de los tantos procesos de debate global que culminan prácticamente en el mismo lugar en el que comenzaron⁶ si se profundiza cierta falta de liderazgo, si no se alcanzan consensos mínimos que sirvan de punto de partida y, en particular, si los Estados no están verdaderamente dispuestos o en condiciones de asumir las respuestas humanitarias innovadoras y comprometidas que la dimensión de la crisis humanitaria actual requiere.

1. LA PEOR CRISIS HUMANITARIA DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Las estadísticas no dejan margen de duda: los 24,5 millones de refugiados y solicitantes de tal condición que se registraban a fines de 2015⁷ constituyen el mayor número de esta población desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando se diseñó el sistema universal de protección de refugiados que perdura hasta hoy, basado en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en el mandato dado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para realizar su tarea a nivel global.

Pero para dar real cuenta de la dimensión del desplazamiento forzado, al número de refugiados deben agregarse los 40,8 millones de desplazados inter-

⁵ HATHAWAY, J. C. - FOSTER, M., *The law of refugee status*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2014; y CONTARINI, E. - LETTIERI, M., “Protección internacional de refugiados: alcances y desafíos en la actualidad”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Universidad de Buenos Aires, 2012.

⁶ “Cuando las agencias internacionales no saben qué más pueden hacer, acuerdan hacer una Conferencia”, afirman BETTS, A. - COLLIER, P., en *Transforming a Broken Refugee System*, Allen Lane, 2017, p. 3 (traducción de los autores).

⁷ ACNUR, “Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado en 2015” (<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf?view=1>).

nos, personas que en gran medida no logran traspasar una frontera internacional y, por lo tanto, convertirse en refugiados sólo por las trabas físicas y legales que sus Estados de origen les imponen para salir, o por las dificultades que encuentran para ingresar al territorio de otro Estado y solicitar protección internacional (a pesar de las obligaciones de la Convención de 1951 al respecto)⁸.

El desplazamiento de más de 5,5 millones de personas refugiadas generado desde 2011 por el conflicto armado en Siria invirtió dramáticamente la tendencia estable o decreciente que las cifras habían mostrado hasta entonces durante varios años. Pero, a la par de su evidente impacto cuantitativo, la irrupción de la crisis Siria generó a su vez transformaciones notorias en las dinámicas y abordajes de la cuestión de los refugiados.

A diferencia de otros desplazamientos masivos o de las denominadas “situaciones prolongadas de refugiados”, diversos motivos entre los que cabe destacar ciertas características culturales, sociales y económicas de la población siria, así como los destinos a los cuales busca huir, han transformado la visión de gran parte de la población global o, al menos, occidental, sobre la protección debida a las personas que huyen de la persecución, las violaciones de sus derechos humanos o los conflictos armados.

Aunque era habitual observar en los medios de comunicación en los últimos años noticias sobre las muertes de quienes no lograban atravesar el Mediterráneo (la mayor parte de ellos provenientes de África subsahariana), el impacto generado por la foto del cuerpo sin vida del niño sirio Aylan Kurdi despertó una ola de empatía nunca antes vista y, en sentido contrario, las imágenes de la periodista húngara pateando a una madre siria con su hijo en brazos generó un extendido repudio.

Sin dudas, a esta altura parecería innegable que, si bien el sistema de valores sobre el que se asienta la infraestructura jurídica mundial posterior a 1945 —construida sobre los principios y propósitos de las Naciones Unidas y sobre las normas y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos— ubica a la dignidad humana en un lugar central⁹, en la práctica ciertas vidas o, mejor dicho, ciertas muertes, tienen impactos considerablemente mayores que otras.

Desde este enfoque, es importante destacar que la irrupción de la crisis Siria ha generado también la invisibilización de otras crisis de refugiados que no sólo persisten, sino que se incrementan.

En Sudán del Sur, por ejemplo, los campamentos de desplazados internos están desbordados, las condiciones mínimamente básicas para la supervivencia no son alcanzadas y los refugiados son objeto frecuente del ataque de grupos

⁸ Sólo en 2017 ACNUR solicitó a Estados tan diversos como Australia, Sri Lanka, Hungría y Estados Unidos que de una u otra manera no efectúen prácticas que restrinjan el acceso al asilo.

⁹ El art. 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...”.

armados. Con un aumento del 64% en la segunda mitad de 2016, el número de refugiados de Sudán del Sur alcanzó los 1,4 millones. La mayoría de ellos han huido principalmente hacia Uganda y otros países vecinos que, con escasos recursos disponibles, intentan brindar una respuesta humanitaria inicial.

La población refugiada proveniente de Burundi, Afganistán, la República Centrafricana, la República Democrática del Congo, Eritrea, Irak, Libia, Sudán, Ucrania y Yemen también se incrementó en 2016, en algunos casos en números considerables, aunque estas situaciones no hayan recibido la atención que recibe la crisis en Siria¹⁰. Por último, sólo en 2017 la persecución a la minoría Rohingya en Myanmar ha causado ya más de medio millón de refugiados en los países vecinos.

Pero, más allá de la necesidad de profundizar el análisis sobre los motivos por los cuales ciertos conflictos reciben más atención mediática que otros, como ya se ha mencionado, hoy encontramos una imprevista empatía global con las personas refugiadas que quizás permita movilizar voluntades más allá de lo que las administraciones nacionales y las burocracias internacionales y regionales están dispuestas, e impulsar los debates que conducen al Pacto Global hacia lugares que estos actores tradicionales no se animan o no desean transitar.

En este sentido, se ha observado recientemente fenómenos impensados años atrás: gobiernos locales y la propia población enfrentada con los gobiernos centrales para recibir una mayor cantidad de refugiados; apelaciones de grandes medios masivos de comunicación por una mayor apertura fronteriza; importantes iniciativas humanitarias en países de desarrollo medio o bajo; y, un menos perceptible pero constante movimiento de distintas comunidades y organizaciones de la sociedad civil y basadas en la fe que —con su trabajo a favor de la población refugiada— conectan la temática con las tradiciones más humanistas de sus propios dogmas o principios.

Esto implica que a la par del surgimiento y consolidación de movimientos nacionalistas y xenófobos, el cierre de fronteras, y el endurecimiento del control migratorio, se observan fenómenos orientados en sentido contrario que permiten imaginar un desenlace distinto del proceso de debate del Pacto Global sobre Refugiados.

2. EL CAMINO HACIA UN NUEVO TRATADO SOBRE REFUGIADOS

La “Declaración de Nueva York sobre Migrantes y Refugiados”, adoptada en el marco de la Reunión de Alto Nivel sobre Migrantes y Refugiados de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2016, determinó solicitar al ACNUR llevar adelante el proceso de implementación del llamado “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” durante dos años y, sobre la base de dicha experiencia, desarrollar una propuesta de Pacto Mundial so-

¹⁰ ACNUR, “Tendencias Globales...”, *ob. cit.*

bre Refugiados que será sometido a consideración de la Asamblea General en 2018¹¹.

Sin embargo, la opacidad del proceso de debate del texto del nuevo tratado ha sido ya señalada por diversos actores¹² y podría estar vinculada, entre otras razones, a la dificultad para una Agencia intergubernamental como es el ACNUR de impulsar ciertos temas en la agenda global sin contar con el respaldo suficiente de los Estados que, en la práctica, tienen una posición predominante al momento de debatir sobre la temática de refugiados.

El cambio de administración en Estados Unidos explica una parte importante de la incertidumbre actual. Hasta que el Presidente Obama abandonó la Casa Blanca, Estados Unidos había trazado una serie de ejes que se esperaba orientaran el debate durante los siguientes dos años hasta la adopción del texto de la nueva norma internacional¹³. Pero esta perspectiva implicaba la continuidad de la gestión del Partido Demócrata y el triunfo de Trump implicó un cambio de rumbo rotundo, incluso al punto de afectar algunos consensos que tradicionalmente se habían sostenido aún en la alternancia de Republicanos y Demócratas.

Por otra parte, la Unión Europea como bloque y en particular algunos de los Estados que la integran (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, entre otros) quienes tradicionalmente habían tenido posiciones preponderantes en las discusiones globales sobre refugiados, carecen hoy de una posición unívoca y mucho menos coordinada.

El débil o nulo crecimiento económico de casi todo el bloque europeo y su impacto en la generación de empleo, entre otros motivos, alienta el crecimiento de movimientos nacionalistas y xenófobos contra los cuales muchos gobernantes no parecieran querer enemistarse abiertamente basándose en cálculos electorales.

Asimismo, el incremento de las solicitudes de la condición de refugiado que ha generado la crisis en Siria y, en general, el estallido del sistema europeo de control migratorio extraterritorial que produjo la “Primavera árabe”¹⁴, han contribuido al actual estado de confusión.

Este escenario deja un vacío que otros actores intentan ocupar¹⁵ aunque difícilmente puedan lograr similares capacidades para movilizar voluntades y promover consensos.

¹¹ Declaración de Nueva York sobre Migrantes y Refugiados, Anexo 1, apartados 17-19.

¹² BETTS, Alexander, “U.N. Refugee Agency Must Change Course or Risk Obsolescence”, Apr. 6, 2017, *Refugees Deeply*, Oxford Refugees Studies Centre.

¹³ En paralelo a la Cumbre de Alto Nivel de Naciones Unidas, Estados Unidos convocó a una Cumbre de Líderes sobre Refugiados donde distintos mandatarios se comprometieron con acciones concretas para esta población. La información sobre esta cumbre puede encontrarse en: <https://2009-2017.state.gov/p/io/c71574.htm>.

¹⁴ CERIANI CERNADAS, Pablo, “Control migratorio europeo en territorio africano: la omisión del carácter extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos”, SUR, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 6, N° 10, 2009.

¹⁵ Canadá posee una larga tradición humanitaria de recepción de refugiados y en particular el Primer Ministro Trudeau y el Parlamento canadiense han hecho de la recepción de

El contexto político internacional descripto, probablemente impacte severamente en la naturaleza jurídica del Pacto en cuanto a su carácter vinculante y, en particular, en la profundidad e innovación de los compromisos que se logre adoptar.

Por el momento, el ACNUR ha venido coordinando un proceso con distintas etapas entre las que cabe destacar:

(i) la implementación del “Marco de respuesta integral para los refugiados” en determinados países o situaciones específicas, incluso mediante el aprendizaje de lecciones de situaciones de refugiados, presentes o pasadas;

(ii) la organización de discusiones temáticas que servirán de base para el desarrollo del programa de acción; y,

(iii) la preparación de un balance sobre los avances alcanzados y las lecciones aprendidas que identifique las mejores prácticas, las medidas necesarias para lograr el tipo de respuesta prevista en la Declaración de Nueva York, y las áreas a desarrollar en el futuro¹⁶.

Respecto del punto i), el “Marco de Respuesta Integral para los refugiados” se ha comenzado a implementar en: Etiopía, Tanzania, Uganda, Yibutí, y con un enfoque regional, en los siguientes países de América Latina: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá¹⁷.

Las discusiones temáticas a que refiere el punto ii) se han desarrollado durante 2017 convocando a una multiplicidad de actores en torno a cuestiones varias, tales como: los mecanismos actuales y pasados de distribución de la carga y la responsabilidad; las medidas que deben tomarse al comienzo de un gran movimiento de refugiados, la necesidad de apoyar a las comunidades de recepción y, las medidas que se deben adoptar para encontrar soluciones duraderas¹⁸.

Por último, el balance que se menciona en el punto iii) se realizará en el marco del “Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección” que tendrá lugar en Ginebra en diciembre de 2017 y del cual se espera que surja un ‘primer borrador’ del Pacto Mundial sobre Refugiados que será compartido en febrero de 2018, fecha en la cual comenzarán los procesos de consultas formales con los Estados y otros actores¹⁹.

refugiados un eje central de su política exterior involucrando esfuerzos y recursos en la tarea de “exportar” modelos de recepción e integración de refugiados, por ejemplo mediante la Iniciativa Global para el Sponsoreo de Refugiados (GRSI) que comparte con la Universidad de Ottawa, las fundaciones Open Society y Radcliffe y el ACNUR).

¹⁶ ACNUR, “Hacia un pacto mundial sobre refugiados: hoja de ruta”, mayo de 2017, apartado 19.

¹⁷ ACNUR, “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados: De la Declaración de Nueva York al Pacto Mundial sobre los refugiados”, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11029>.

¹⁸ Los documentos conceptuales de dichas reuniones serán un importante insumo para validar los contenidos del Pacto. Ver en <http://www.unhcr.org/59dc8f317>.

¹⁹ N.del E.: Este artículo se terminó de escribir en Noviembre del 2017, Información actualizada sobre los resultados del “Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección” puede consultarse en: <http://www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2017.html>.

El contexto de política internacional y el proceso de carácter global descritos en esta sección, adoptan lógicamente dinámicas particulares en cada región.

En el caso de América Latina esto implica vincular dichos procesos globales con las agendas que la región se ha dado desde la adopción de la “Declaración de Cartagena” en 1984, que se revitalizó a lo largo de los años en distintas oportunidades, y que recibió un impulso muy fuerte en 2014 con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil.

La siguiente sección analiza las convergencias entre el proceso hacia el Pacto Mundial de Refugiados y el derrotero del Plan de Acción de Brasil.

3. AMÉRICA LATINA Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PACTO MUNDIAL DE REFUGIADOS

Vincular el proceso global con las dinámicas subyacentes en América Latina implica comenzar describiendo, al menos de manera sintética, las principales características del devenir de la agenda de protección y búsqueda de soluciones duraderas de la población refugiada en esta región.

En tal sentido, es indispensable remarcar inicialmente que desde la adopción de la Declaración de Cartagena en 1984, cada 10 años y en ocasión de la celebración de sus aniversarios, América Latina revisa y adapta la agenda regional de protección de personas refugiadas.

La Declaración de Cartagena es un instrumento regional no vinculante, adoptado por un grupo de expertos gubernamentales de varios países —principalmente centroamericanos— que participaron en el “Coloquio sobre la Protección internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá”, celebrado en Cartagena de Indias, en noviembre de 1984.

Ese coloquio, convocado por el ACNUR, se centró en analizar los problemas jurídicos, y humanitarios que afectaban a los refugiados centroamericanos en las décadas de los 70’ y 80’. Sin embargo el instrumento que adoptaron fue mucho más allá y reconociendo la práctica generosa de conceder el asilo en las Américas, vinculó normas y principios del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para establecer una serie de recomendaciones para el tratamiento y la búsqueda de soluciones duraderas para las personas refugiadas. En especial, la Declaración de Cartagena es conocida internacionalmente por su recomendación de ampliar la definición de refugiado aplicable en la región, la cual ha sido incluida en la legislación nacional de catorce países, incluyendo Argentina.

En 1994, con motivo de su décimo aniversario, la importancia de la Declaración de Cartagena fue confirmada con la adopción de la “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas” donde se enfatizó la importancia de la Declaración de Cartagena como una herramienta de protección regional, y por primera vez, la región se refirió a la necesidad de abordar la situación de los desplazados internos.

En el año 2004 se celebró el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena con una nueva reunión regional que culminó con la adopción de la “Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”. En esta ocasión, no sólo se reafirmaron los principios de la protección internacional de refugiados de las Declaraciones precedentes, sino que por primera vez se consensuó con los Estados un Plan de Acción Regional con programas concretos tanto en materia de protección internacional como de búsqueda de soluciones duraderas. Es interesante aquí remarcar que el Plan de Acción de México introdujo nociones de “solidaridad y responsabilidad compartida” y la idea de que América Latina debe colectivamente ocuparse de las personas necesitadas de protección internacional que la misma región genera, adelantándose en introducir y enfatizar uno de los ejes centrales del Pacto Mundial sobre Refugiados como se describirá más adelante.

La implementación del Plan de Acción de México marcó la agenda de trabajo en los temas de refugiados durante 10 años. La adopción de gran parte de los marcos legales nacionales sobre refugiados de la región, la formación y el fortalecimiento institucional de las Comisiones de Refugiados (CONARES), la investigación y el desarrollo doctrinario, el fortalecimiento de las redes de protección nacionales y regionales, los programas de “fronteras solidarias”, “ciudades solidarias” y “reasantamiento solidario” son los productos que dejó el Plan de Acción de México y que se implementaron —en mayor o menor medida— en todos los países de América Latina.

En el año 2012 los países de la región junto con el ACNUR acordaron organizar un nuevo evento conmemorativo en ocasión del 30 aniversario de la Declaración de Cartagena y manifestaron la intención de “adoptar una nueva Declaración y Plan de Acción para abordar los nuevos desafíos en la protección internacional de los refugiados en América Latina y en el Caribe en la próxima década”. Ese proceso hacia la adopción del nuevo Plan de Acción estuvo precedido por cuatro consultas sub-regionales con el objetivo de analizar los desafíos existentes y elaborar los ejes de acción para la protección de los refugiados, personas desplazadas y apátridas, anticipando aquí nuevamente la lógica del proceso hacia el Pacto Mundial.

Las consultas subregionales se llevaron a cabo durante el 2014 en Buenos Aires para los países de MERCOSUR, en Quito para los países Andinos, en Managua para los países de Mesoamérica y finalmente en Gran Caimán para los países y territorios del Caribe y se centraron en áreas temáticas como: la calidad de los sistemas de asilo; la complejidad de los movimientos migratorios mixtos, la protección de las personas que huyen del crimen organizado transnacional, las preocupaciones de seguridad nacional de los Estados y sus obligaciones humanitarias y de derechos humanos, las iniciativas innovadoras para soluciones integrales, la apatridia, el desplazamiento causado por desastres naturales, y el

fortalecimiento de la cooperación regional e internacional dentro de los mecanismos de integración regionales.

Ese proceso de consultas, denominado “Cartagena+30”, culminó en diciembre de 2014 con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil que refleja el consenso de 28 países y 3 territorios de los Estados de América Latina y del Caribe, junto a más de 100 organizaciones de la sociedad civil, expertos y academia, el ACNUR y otros organismos internacionales.

Esta Declaración y Plan de Acción constituye un verdadero marco político estratégico para la región, contiene 8 capítulos con 11 líneas de acción con objetivos temáticos y/o geográficos, reconoce las especificidades subregionales, promueve la cooperación sur-sur y la cooperación regional, resalta la solidaridad y la responsabilidad compartida y permite que cada Estado defina las prioridades programáticas según sus intereses.

Los 8 capítulos del Plan de Acción de Brasil son : 1) Programa de Asilo de calidad, 2) Programa “Fronteras solidarias y seguras”, 3) Soluciones integrales, complementarias y sostenibles (repatriación voluntaria, integración local, reasentamiento solidario, movilidad laboral), 4) Solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica, 5) Solidaridad regional con el Caribe para una respuesta integral de protección internacional y soluciones duraderas, 6) Erradicación de la Apatridia, 7) Cooperación regional, 8) Implementación y Seguimiento.

En su capítulo octavo, los Estados acordaron explorar la posibilidad de crear mecanismos de evaluación y seguimiento del Plan de Acción y encargaron al ACNUR la elaboración de informes de progreso cada tres años y de un informe final en 2024.

Habiendo transcurrido los primeros 3 años de implementación del Plan de Acción de Brasil, la región se encuentra inmersa en el proceso de evaluación y preparación del primer informe trienal, que se espera sea presentada en febrero de 2018²⁰.

²⁰ El ACNUR con la cooperación técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) elaboró un set de indicadores a fin de relevar y sistematizar la información sobre la implementación de cada uno de los programas del Plan de Acción. Este set de indicadores fue diseñado con el fin de facilitar la recolección de información y aprobado en la IX Reunión de Comisiones Nacionales para Refugiados (CONARES) o Equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada el 8 de junio de 2017 en Buenos Aires. Con esta herramienta, durante el 2017, se ha guiado un proceso de Consultas Nacionales en cada país para obtener información sobre los avances realizados en cada uno de los Programas del Plan de Acción. Para ello, el ACNUR solicitó que los Estados seleccionaran los programas operativos prioritarios para reportar y facilitó reuniones nacionales con autoridades, organizaciones de la sociedad civil, otras instituciones y población refugiada. Asimismo, durante el segundo semestre del 2017 se organizaron cuatro Consultas subregionales temáticas sobre: 1) Asilo de Calidad, 2) Erradicación de la Apatridia, 3) Soluciones integrales, comprensivas y duraderas, 4) Solidaridad con el Caribe. Se espera que, tanto las conclusiones y recomendaciones de estas consultas subregionales temáticas, como los insumos recolectados a través de las reuniones de Consultas Nacionales puedan reflejar los avances y buenas prácticas generadas en los primeros 3 años de implementación del Plan de Acción de Brasil y que nutran el reporte trienal que el ACNUR presentará oficialmente en una Reunión Ministerial a realizarse en Brasil durante el mes de febrero de 2018.

Como puede observarse hasta aquí, el proceso de adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, se anticipó temporalmente a la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes”, que inició el camino hacia la adopción de un Pacto Mundial sobre Refugiados.

Por ello, el proceso de evaluación trienal del Plan de Acción de Brasil ha generado una oportunidad para que la región no sólo reflexione sobre los avances en la implementación del programa regional sino que contribuya con insumos sustanciales en el proceso de elaboración del Pacto Mundial reflejando buenas prácticas y soluciones innovadoras de la región que podrían servir de referencia para otros continentes.

4. EL ROL DE ARGENTINA EN EL CONTEXTO REGIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL PACTO MUNDIAL

Como se describió en la sección anterior, Latinoamérica y el Caribe constituyen la única región del globo que explicitó nuevamente en 2014 su compromiso y solidaridad con los refugiados adoptando el denominado “Plan de Acción de Brasil” luego de un interesante proceso de consultas con Estados, organizaciones de la Sociedad Civil y basadas en la fe, universidades y organismos internacionales, entre otros actores, anticipándose a los debates globales sobre el Pacto Mundial.

En ese marco, Argentina ha sido un actor importante en este movimiento regional.

Sobre la base de su dramática experiencia durante la última dictadura militar que expulsó a miles de argentinas y argentinos que obtuvieron protección como refugiados en el exterior, desde el regreso de la democracia en 1983 los sucesivos gobiernos trazaron un sendero sobre la temática de refugiados que se ha ido consolidando como política de Estado, aunque no exenta de avances y retrocesos a lo largo de los años.

La aprobación prácticamente unánime de la primera Ley de Refugiados en el año 2006 es sin dudas el hito más importante en el recorrido de esta política de Estado. Este marco normativo, destacado como referencia regional e incluso mundial, no sólo incorporó las obligaciones internacionales del país sino que fue mucho más allá en diversos temas asegurando un marco de protección basado en las garantías y ampliación de derechos para las personas refugiadas.

Al igual que con muchas otras leyes de reconocimiento de derechos (salud mental, protección de la infancia, etc.), luego de su aprobación comenzó un proceso de implementación que continúa hasta hoy, adaptando la infraestructura administrativa y normativa de menor rango que permita alcanzar la plena operatividad de los derechos y garantías establecidos en el marco legal.

Asimismo, Argentina es uno de los habituales promotores en la Organización de Estados Americanos (OEA) de resoluciones que fortalecen el marco de protección de refugiados a nivel regional, y ha tenido iniciativas específicas tales como la emisión de visados humanitarios para nacionales haitianos y sirios frente a las situaciones que generaron el desplazamiento masivo en sus respectivos países.

En este sentido, el denominado Programa Siria lanzado en 2014 constituye una innovación pionera en la región ya que, tomando como referencia el modelo canadiense de patrocinio comunitario, incorpora a la comunidad (personas, organizaciones, redes, iglesias, gobiernos locales) en el rol directo de apoyar la integración local de las personas refugiadas por el término de un año desde su arribo al país.

Este esquema alternativo al reasentamiento tradicional hacia la región podría constituirse a futuro en un mecanismo sustentable de repartición de cargas y, eventualmente, extenderse a las personas refugiadas que arriban por su propia cuenta al país buscando asilo.

En el país viven actualmente un poco menos de 10.000 personas refugiadas, solicitantes de tal condición o poseedoras de algún visado humanitario de los ya mencionados, lo cual constituye un número relativamente bajo si lo comparamos con otros países de desarrollo medio más próximos a los principales conflictos que han recibido cientos de miles o incluso millones de refugiados. Pero al mismo tiempo, otros países con condiciones estructurales y dinámicas de refugiados similares a las de Argentina no han demostrado ese compromiso sostenido por varios años que ya se mencionara²¹.

5. REFLEXIONES FINALES: EXPECTATIVAS REALISTAS Y AGENDA A FUTURO

Al revisar el proceso que concluirá en la adopción del Pacto Mundial sobre Refugiados ya se ha podido vislumbrar cuáles son las expectativas de los Estados sobre sus contenidos principales. En primer lugar, complementar los vacíos de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo en lo que refiere a las denominadas soluciones duraderas y las cuestiones de admisión y recepción humanitaria inicial. En segundo lugar, promover una

²¹ Brasil ha sido durante muchos años el socio clave de Argentina en esta dimensión internacional de su agenda de refugiados. Pero aunque la inestabilidad política de Brasil y ciertas decisiones en materia migratoria de la actual administración argentina puedan eventualmente debilitar esa asociación estratégica, la oportunidad de que desde el Sur asomen propuestas innovadoras respecto del proceso de debate del Pacto Mundial sobre refugiados sigue latente. No sólo las originadas en las usinas y áreas técnicas de los gobiernos, sino también las que puedan articular la sociedad civil y la academia, tal como sucediera en el recorrido hacia el Plan de Acción de Brasil.

distribución más equitativa y justa de la responsabilidad de brindar protección a las personas refugiadas.

Respecto del primero de los ejes, es importante destacar que la división —conceptual y operativa más que legal— entre brindar protección y buscar soluciones duraderas se ha demostrado cada vez más desafiada por la situación concreta de las personas que se busca proteger. En efecto, cuando las personas refugiadas permanecen varios años en el país donde reciben asilo, lo cual es la norma más que la excepción en la actualidad, la admisión al territorio y el resguardo contra la devolución o expulsión a un país donde corren peligro se presentan como un primer paso indispensable pero insuficiente para asegurarles una vida en condiciones mínimamente dignas y respetuosas de sus derechos humanos fundamentales.

Este enfoque que entiende a la búsqueda concreta de soluciones duraderas como parte de la responsabilidad de protección es relevante en todos los contextos en que hoy se encuentra una persona refugiada en el mundo. El arco de situaciones puede ir desde zonas de frontera desiertas donde prácticamente la única respuesta existente es un campamento gestionado por ACNUR y otros organismos internacionales, hasta grandes ciudades de los países desarrollados donde los refugiados conviven con otros millones de personas y, en general, con estándares de ejercicios de derechos más bajos que los nacionales de dichos Estados. Sin embargo, la mayoría de los refugiados no se encuentran en ninguna de esas dos situaciones extremas sino que viven en contextos urbanos de tamaño medio situados en países sub desarrollados mayormente vecinos o próximos a los principales conflictos donde el desplazamiento se genera.

Y en tanto la permanencia de los refugiados en estos países en promedio se extiende por varios años, es indispensable para llevar la responsabilidad de protección a la práctica, implementar políticas concretas de promoción y facilitación de su integración local en los países de asilo²².

En cuanto al segundo eje, la abogacía para distribuir la responsabilidad de la recepción de refugiados es un tema recurrente de los debates de los últimos años.

Este planteamiento cobra especial sentido a la luz de los Estados que reciben la mayoría de los refugiados a nivel global: Turquía, Pakistán, Líbano, República Islámica de Irán, Uganda y Etiopía, sólo por mencionar a los primeros en la lista del 2016. Es evidente que estos países de desarrollo medio o bajo no cuentan con los recursos suficientes para brindar la protección adecuada que necesitan millones de personas refugiadas y resulta razonable apelar a la solidaridad internacional para distribuir y, por ende, incrementar la capacidad de respuesta.

²² El caso más paradigmático tal vez resulta el de países que reconocen el estatuto de refugiado de las personas pero luego les prohíben legalmente trabajar o realizar cualquier tipo de actividades remuneradas.

Menos entendible resulta la presión por distribuir la responsabilidad de países desarrollados e, incluso, de algunas de las potencias mundiales donde la relación entre población refugiada respecto de la nacional o, aún menos, del PBI per cápita respecto de su población total incluyendo las llegadas de refugiados anuales es hasta diez veces superior que la de cualquiera de los seis países mencionados en el párrafo anterior.

Considerando estos ejes mencionados y los debates en torno a ellos, hasta el momento se prevé que el Pacto Mundial sobre refugiados que proponga el ACNUR comprenda dos partes complementarias:

(i) un Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, según lo acordado por los Estados Miembros en el Anexo I de la Declaración de Nueva York, y, (ii) un programa que establezca acciones que pueden ser tomadas —tanto por los Estados Miembros como por otros interesados— para sustentar el marco de respuesta integral para los refugiados, asegurar su plena implementación y compartir más equitativamente la responsabilidad de dicha implementación.

Las discusiones temáticas han comenzado a generar consensos en torno de ciertos contenidos específicos del programa mencionado en el segundo punto y, a su vez, también comienzan a delimitar el marco de lo que será posible reflejar en el texto al finalizar el proceso.

En este sentido, las expectativas que se han generado respecto de la adopción de un tratado vinculante que delimite un nuevo conjunto de obligaciones acordes al contexto actual no parecieran tener cabida en una visión pragmática del contexto y el proceso que se ha intentado presentar en este artículo.

No obstante, el Pacto Mundial sobre Refugiados podría permitir renovar la manera de implementar ciertas obligaciones ya presentes en la Convención de 1951 y cuya interpretación dinámica ha permitido reafirmar su vigencia hasta el día de hoy. Seguramente también aliente a nuevos Estados a asumir responsabilidades que alivien a los países de economías más pobres en la recepción de millones de personas refugiadas.

Por último, quizás este Pacto Mundial permita salir del plano de las intenciones y efectivamente concrete la vinculación entre la agenda de protección humanitaria para los refugiados y la agenda de desarrollo, convocando a la respuesta no sólo a los Estados sino también a las Instituciones Financieras Internacionales y regionales, a la sociedad civil y al sector privado global.

Esto implicaría fortalecer las capacidades de los países de acogida pero también la infraestructura económica, social y política de los países de origen de la población refugiada promoviendo un contexto adecuado para las repatriaciones voluntarias y, por sobre todas las cosas, previniendo muchas de las causas que generan el desplazamiento forzado.

Durante 2018 se adoptará un Pacto Mundial sobre Refugiados que podría ser la oportunidad de relanzar la respuesta humanitaria para esta población a nivel global. Una vez más, millones de personas refugiadas esperan que la comunidad internacional esté a la altura para responder al desafío que afrontan.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, “Hacia un pacto mundial sobre refugiados: hoja de ruta”, mayo de 2017, apartado 19.
- “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados: De la Declaración de Nueva York al Pacto Mundial sobre los refugiados”, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11029>.
- “Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2016”, 2017, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152>.
- BETTS, Alexander, “U.N. Refugee Agency Must Change Course or Risk Obsolescence”, Apr 6, 2017, *Refugees Deeply*, Oxford Refugees Studies Centre.
- CERIANI CERNADAS, Pablo, “Control migratorio europeo en territorio africano: la omisión del carácter extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos”, SUR, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 6, N° 10, 2009.
- CONTARINI, E. - LETTIERI, M., “Protección internacional de refugiados: alcances y desafíos en la actualidad”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Universidad de Buenos Aires, 2012.
- HATHAWAY, J. C. - FOSTER, M., *The law of refugee status*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2014.

Recepción: 15/11/2017

Aceptación: 2/12/2017